

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP

VIGENCIA 2011

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012

CICLO I

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

BOGOTÁ D.C., MAYO DE 2012

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS -UAESP.

Contralor de Bogotá	DIEGO ARNOLDO ARDILA MARTÍNEZ
Contralor Auxiliar	Ligia Botero Mejía
Director Sectorial	Adriana del Pilar Guerra Martínez
Subdirector de Fiscalización	María Adalgisa Cáceres Rayo
Asesor	Julián Henao Cardona
Equipo de Auditoria	Omar Alejandro Hernández C. – Líder Luis Alberto Galvis Pineda Sonia Amparo Zárate Carvajal Rodrigo Díaz Espinosa Gonzalo Sánchez Parra

CONTENIDO

	Página
1. DICTAMEN	4
2. ANÁLISIS SECTORIAL	14
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	17
3.1 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO	17
3.2 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	18
3.3 EVALUACIÓN A LOS ESTADOS CONTABLES	30
3.4 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN PRESUPUESTAL	50
3.5 EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL	59
3.6 EVALUACIÓN A LA CONTRATACION	72
3.7 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL	94
3.8 ACCIONES CIUDADANAS	98
4. ANEXOS	

1. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL

Doctor

CARLOS ARTURO ARBOLEDA MONTOYA

Director (e)

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP

Ciudad

Respetado doctor Arboleda:

La Contraloría de Bogotá D.C., 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 regular a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP, con el propósito de evaluar la gestión y los resultados alcanzados por la entidad en la administración de los recursos públicos puestos a su disposición con fundamento en los principios de eficacia, eficiencia, legalidad, economía y valoración de los costos ambientales, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2011, el Estado de la Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011; (cifras que fueron comprobadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales, la evaluación al Sistema de Control Interno y el cumplimiento al plan de mejoramiento.

Es de importancia destacar que es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por este Órgano de Control. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente a 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 Gubernamentales colombianas compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó, el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

En el trabajo de auditoría, se presentaron limitantes que afectaron su ejercicio, en cuanto a la calidad de la información rendida en la cuenta anual de la vigencia 2011, así como las respuestas entregadas por la Unidad las cuales en ocasiones fueron incompletas y fuera de término.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración, a estos fueron analizadas y tenidas en cuenta, las que fueron debidamente soportadas.

Concepto Sobre Gestión y Resultados

La aplicación de la metodología para la evaluación de la gestión y los resultados, arrojó la siguiente consolidación:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VARIABLES	ELEMENTO A EVALUAR	CALIFICACION DEL AUDITOR	PORCENTAJE	CALIFICACION TOTAL
PLAN DESARROLLO Y/O PLAN ESTRATÉGICO.	1. Concordancia de los proyectos de inversión con la información de fichas básicas de inversión -EBI-D. (objetivo, justificación, población objetivo, modificaciones actualizaciones, reprogramaciones).	60	3	1,80
	2. Concordancia entre los objetivos de los proyectos de inversión, las metas y las actividades con los objetos de los contratos suscritos para su ejecución. (la muestra de contratos establecida por el auditor debe corresponder a los proyectos seleccionados.	75	4	3,00
	3. Nivel de cumplimiento presupuestal por proyectos de inversión y metas. De acuerdo con lo programado para la vigencia en estudio.	85	5	4,25
	4. Nivel de cumplimiento físico de las metas de los proyectos de inversión. De acuerdo a lo programado en la vigencia de estudio.	65	5	3,25
	5. Consistencia de la magnitud de las metas inicialmente programadas vs la magnitud reprogramada en la vigencia evaluada y la relación con la asignación presupuestal.	65	3	1,95
BALANCE SOCIAL.	1. Cumplimiento de la metodología vigente para presentación del Balance Social en forma y contenido	60	3	1,80
	2. Identificación clara y concreta de cada uno de los problemas sociales presentados con sus causas y efectos. (Hacer evaluación ponderada de todos los problemas)	60	4	2,40
	3. Establecimiento de los instrumentos formulados para la atención de los problemas sociales (Proyectos, acciones, metas, objetivos, estrategias etc.)	60	3	1,80
	4. Identificación de las unidades de focalización en población u otras unidades de medida.)	60	3	1,80
	5. Determinación de la población o unidades de medida atendidas en la vigencia.	65	3	1,95
	6. Determinación de la población u otras unidades de medida sin atender en la vigencia.	70	3	2,10
	7. Establecimiento de los cambios en los problemas sociales.	60	3	1,80
	8. Diagnostico del problema al final de la vigencia.	60	3	1,80
CONTRATACIÓN	1. Cumplimiento de las etapas pre- contractual, contractual y pot- contractual	75	9	6,75
	2. Cumplimiento de las normas, principios y procedimientos contractuales.	75	6	4,50
	3. Relación de la contratación con el objeto misional.	70	2	1,40
	4. Informes y labores de interventoría y supervisión.	70	3	2,10
PRESUPUESTO	1. Cierre Presupuestal	90	2	1,80
	2. Modificaciones presupuestales presentadas, tales como: créditos, contracréditos, suspensiones, adiciones, etc.	90	2	1,80
	3. Cumplimiento normativo en la ejecución de presupuesto de ingresos, gastos, deuda e inversión.	95	1	0,95
	4. Análisis a las autorizaciones de giro.	80	2	1,60
	5. Revisión de la ejecución de la reserva presupuestal y/o cuentas por pagar de la vigencia anterior y el manejo dado a los pasivos exigible	80	2	1,60
	6. Planeación del sujeto de control para la ejecución del presupuesto.	75	3	2,25
	7. Grado de cumplimiento y análisis de resultados del PMR.	80	3	2,40
	8. Análisis del portafolio de inversiones		0	0,00
	9. Manejo de la Deuda Pública		0	0,00
GESTIÓN AMBIENTAL	1. Cumplimiento de proyectos del plan acción cuatrienal ambiental- PACA en el marco del plan de gestión ambiental Distrital-PIGA.	70	5	3,50
	2. Cumplimiento de planes institucionales de gestión ambiental - PIGAs.	70	5	3,50
SISTEMA DE CONTROL INTERNO	1. Evaluación y cumplimiento del MECl y del SCI.	50	2,5	1,25
	2. Evaluación y cumplimiento del SGC.	60	2,5	1,50
	3. Revisión y análisis al informe de control interno del sujeto de control	50	2,5	1,25
	4. Cumplimiento del plan de mejoramiento.	80	2,5	2,00
SUMATORIA TOTAL			100	69,85

Rango de calificación para obtener el Concepto:

CONCEPTO DE GESTIÓN	PUNTUACIÓN
MAYOR O IGUAL 75	FAVORABLE
MENOR 75, MAYOR O IGUAL A 60	FAVORABLE CON OBSERVACIONES
MENOR A 60	DESFAVORABLE

Como resultado de la auditoria adelantada, la Contraloría de Bogotá, D.C., conceptúa que la gestión correspondiente a la vigencia 2011, presenta una calificación de 69.85, por lo tanto es FAVORABLE CON OBSERVACIONES.

Durante la vigencia 2011, se observaron las siguientes situaciones frente a la gestión fiscal de la entidad:

1. Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El Plan contiene treinta y cinco (35) hallazgos presentados por la Unidad con corte a 31 de diciembre de 2011; de ellos tres (3) observaciones que se encuentran en ejecución, de las cuales una (1) tenía plazo hasta enero 30 de 2012, otra hasta 30 de junio de 2012 y una (1) más hasta el 30 de noviembre de 2012 para darse cumplimiento entre los términos; sin embargo se realizó el debido seguimiento y evaluación a los tres (3) hallazgos u observaciones señaladas.

Así entonces, como producto del seguimiento al plan de mejoramiento y teniendo en cuenta los cumplimientos de las anteriores observaciones; se determinó que treinta y dos (32) observaciones evaluadas por este equipo auditor, veintisiete (27) dan cumplimiento entre los tiempos y las metas previstas; las cinco (5) restantes tuvieron un cumplimiento parcial de sus metas, situación que de la cual se desprende un rango de cumplimiento promedio del 1.71 y grado de avance del 83.03%.

2. Sistema de Control Interno

Alcanzó una calificación de 3.18 que la ubica en un criterio regular y riesgo medio, evidenciándose inconsistencias en la información rendida en la cuenta y la reportada dentro del proceso auditor, deficiencias y falta de control en la planeación y supervisión de las etapas contractuales, del presupuesto, falta de controles de seguridad en el archivo documental ORFEO, permitiendo que se puedan incluir en el momento documentos sobre actuaciones realizadas por la administración en épocas pasadas, incumplimiento de las metas y objetivos del

plan de desarrollo, y demás deficiencias observadas e indicadas en cada una de las líneas evaluadas y concluidas en los hallazgos del presente informe.

3. Gestión Presupuestal

Teniendo en cuenta que la programación presupuestal es un instrumento de planeación y control de las entidades para el cumplimiento de su objeto misional y en consideración que el presupuesto inicialmente asignado a la entidad fue objeto de numerosas modificaciones en el transcurso del año y que la inversión directa presentó rezago en la ejecución de los pagos frente a los recursos comprometidos en la vigencia 2011, lo que dio origen a la constitución de reservas presupuestales, permite concluir que se presentan debilidades en la planeación presupuestal por parte de la UAESP.

4. Plan de Desarrollo y Balance Social

La Gestión desarrollada por la UAESP para el diseño e implementación del Plan de Acción de la vigencia 2011 cumplió con la normatividad establecida; no obstante, se presentó incumplimiento de algunas de las metas, específicamente en lo relacionado con la meta Plan *“Poner a disposición 32 servicios funerarios en los 4 equipamientos de propiedad distrital”*, esta, alcanzó en el periodo 2008-2012 un nivel de cumplimiento del 34,38%, se considera que la gestión fue ineficiente, lo cual afecta de manera sustancial el desarrollo del Plan Maestro de Cementerios y Servicios funerarios –PMCSF-, sin alcanzar el nivel de cobertura propuesto.

Así mismo, en cuanto a la meta 7 del proyecto 584 *“Implementar 100% las estrategias de inclusión social establecidas para la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad”*, al corte del 31 de diciembre de 2011, se presenta incumplimiento, no obstante, se sabe que la UAESP ya ha adelantado algunas acciones referente al tema como el diseño de metas con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores y la actualización del censo de la población recicladora¹.

5. Contratación

Se observa que el 91,67% de la contratación de la Unidad se concentra en prestación de servicios, modalidad que cobra importancia si revelamos que gran parte de la actividad misional que la entidad aboga se lleva a cabo bajo este esquema contractual. Además, es contraproducente mantener una dinámica

¹ Auto 275 del 19 de diciembre de 2011, la Honorable Corte Constitucional.

organizacional eficaz y eficiente si el recurso humano del que se dispone mantiene una alta rotación, condición que compromete la conservación de la memoria institucional.

No obstante, una vez iniciado la vigencia 2012 y tras un cambio de administración se modificó la estructura organizacional y la determinación de funciones de las dependencias de la Unidad mediante los acuerdos 1 y 2 de este mismo año.

6. Gestión Ambiental

Como resultado de la verificación, análisis y seguimiento a la información reportada y remitida por la UAESP, en la gestión ambiental (PACA y PIGA) se determinó una calificación del 7.44%, acorde con los criterios dados en el anexo E de la Resolución Reglamentaria No. 01 de 2011.

7. Peticiones, Quejas y Reclamos -PQRs:

De acuerdo con los procedimientos establecidos en el Manual de Procesos y Procedimientos, corresponde a los Operadores del Servicio dar respuesta oportuna a las diferentes solicitudes interpuestas por los ciudadanos, y la UAESP hacer el seguimiento y la evaluación al desempeño de operadores en la calidad y oportunidad de las respuestas a las PQRs.

Situación que muestra debilidad e inconsistencia considerables generadas por la inadecuada supervisión y deficiencia de la firma interventora, lo cual refleja perjuicios que afectan directamente a la ciudadanía.

Revisión de la cuenta

La cuenta anual de la vigencia 2011 de la UAESP, fue rendida en su totalidad oportunamente el día 15 de febrero de 2011, según certificado de recepción de información del SIVICOF, excepto para lo relacionado con Balance Social que el formato no fue reportado, motivo por el cual la Dirección Sector Hábitat y Servicios Públicos efectuará el respectivo requerimiento de explicaciones para el posible sancionatorio que diere lugar.

Opinión Sobre los Estados Contables

Las cuentas auditadas fueron: Deudores, propiedad planta y equipo, otros activos y cuentas de orden por contra, la participación que presentan cada una de ellas respecto al total del activo es del 62.1%, el total de inconsistencias que arrojó la

muestra seleccionada nos da un porcentaje del 9.6%, uno de los aspectos que es importante señalar es la limitación que se presentó por parte del sujeto auditado en la entrega de la información tal como se señala en el desarrollo de la línea de estados contables.

A continuación se relacionan los aspectos más significativos observados dentro del proceso auditor con corte a diciembre 31 de 2011 así:

La Unidad entregó anticipos por valor de \$5.777.6 millones desde el 29 de enero de 2007 hasta el 30 de diciembre de 2011 para ejecutar contratos de obra y convenios de asociación, a diciembre de 2011 están pendientes de legalizar \$2.717.0 millones equivalentes al 47.03% del total entregado; esta situación se agrava cuando se observa que el plazo de ejecución de los contratos ya terminó, uno fue suspendido y otro fue prorrogado; la situación observada se configuró como hallazgo fiscal de \$2.717.0 millones.

Del valor de anticipo entregado el cual ascendió a \$5.777.6 millones, tan sólo se recibió una parte de los rendimientos, correspondientes al contrato 484-2010, suscrito con la Unión Temporal la Serafina, los restantes cuatro (4) contratos que aún están pendientes de la amortización del anticipo a la fecha no han reportado los rendimientos respectivos. Esta observación dio origen a un hallazgo fiscal, para lo cual el equipo auditor estimo un valor de \$337.1 millones sobre los rendimientos que estos anticipos debieron haber generado. (El valor se estimo de acuerdo al IPC Mensual teniendo en cuenta la fecha de entrega del anticipo).

Mediante la Resolución 738 de 2011, donde se da cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del pago de la suma de \$142.5 millones donde se señala que efectivamente existe una cartera de \$825.1 millones pendiente de recaudo, tal como se estipula en la resolución en mención “... *Que una vez recopilada la información sobre los montos adeudados por parte de la Dirección Operativa a través de la Coordinación Financiera de la UAESP fue la encargada de consolidar la deuda y lideró la negociación, se informa que la deuda por la prestación del servicio domiciliario de Aseo de los locales ubicados en los Cementerios Distritales se informa que presentan una cartera pendiente que asciende a OCHOCIENTOS VEINTICINCO MILLONES NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$825.097.234,00).*

Es así que dentro de los trámites adelantados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios para dar cumplimiento al fallo del TRIBUNAL, promueve el acercamiento de los Concesionarios de Aseo para lograr una concertación relacionada con el estado actual de las deudas de los locales de los Cementerios y llegar a un convenio de pago sobre los mismos obteniendo beneficios como es el de solicitar la condonación de los recargos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

moratorios hasta del 100% sobre los intereses de mora por pago de contado y la prescripción de las deudas ...”.

Se presenta incertidumbre en las cuentas 1637 – Propiedades, planta y equipo no explotado y 919090 – Otras responsabilidades contingentes, así como subvaluación en la cuenta 190500 – Bienes y servicios pagados por anticipado.

Así mismo, se señalan deficiencias en el Sistema de Control Interno a las cuales corresponde gestionar para que se cumpla oportunamente con el Acuerdo 257 de 2006, referente a la gestión de saneamiento predial.

En el Comité Técnico de Sostenibilidad no se incluyen las actividades de identificación, clasificación, registro y ajuste, elaboración de estados contables y análisis, interpretación y comunicación de la información, como lo reglamenta la Resolución 357 de 2008 emitido por la Unidad.

De conformidad con lo observado por esta Auditoría se concluye que no se está dando aplicabilidad a los actos administrativos expedidos por la Alta Gerencia.

EN NUESTRA OPINIÓN, EXCEPTO POR lo expresado en los párrafos precedentes, los estados contables de la UAESP, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2011, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas y/o las prescritas por la Contaduría General de la Nación.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el Anexo 4 del presente informe, se establecieron veinte (20) Hallazgos Administrativos, de los cuales seis (6) de ellos mantienen incidencia fiscal en cuantía \$4.217.7 millones, que se trasladarán a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, ocho (8) con incidencia disciplinaria los cuales serán trasladados a la Personería Distrital y uno más con alcance penal que se trasladará a la Fiscalía General de Nación.

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto favorable con observaciones emitido en cuanto a la gestión realizada, el cumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión con salvedades expresada en los Estados Contables, la cuenta rendida por la entidad correspondiente a la vigencia 2011, se fenece.

Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones 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 del SIVICOF dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las acciones 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, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Igualmente, con respecto al plan de mejoramiento objeto de seguimiento, en caso de que exista, deberá indicársele al sujeto de control que en el plan de mejoramiento consolidado a presentar se retirarán las acciones cerradas, se mantendrán las que se encuentran en ejecución y las abiertas. Estas últimas tendrán un plazo máximo de implementación de 60 días.

De igual forma si como producto del seguimiento del plan de mejoramiento se concluyó que estas acciones no se cumplieron, dará lugar a requerimiento de explicaciones como inicio del proceso administrativo sancionatorio.

Cordialmente,

ADRIANA DEL PILAR GUERRA MARTINEZ
Directora Técnica Sector Hábitat y Servicios Públicos

2. ANÁLISIS SECTORIAL

Antecedentes

Ante la terminación de los cuatro (4) contratos de concesión de recolección Barrido y Limpieza-RBL, en septiembre de 2010², la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP., inició el proceso de estructuración de la licitación pública a principios de la vigencia 2008; sin embargo, a pesar del tiempo dispuesto no se logró adjudicar debido a las siguientes situaciones:

- Los cinco (5) cambios de administración acaecidos durante de los últimos 5 años y cada una con sus planteamientos gerenciales.
- La demora en la respuesta de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA., para emitir concepto sobre la verificación de motivos para la operación de las nuevas Área de Servicio Exclusivo0-ASE, lo cual obligó a la Unidad en el 2010 a prorrogar por un año los actuales contratos.
- La UAESP presentó la exposición de motivos a finales de mayo de 2010 y la CRA dio el visto bueno solo hasta febrero de 2011 por medio de la Resolución 541 de 2011.
- Los retrasos presentados durante el actual proceso licitatorio; obedecen a los cortos tiempos establecidos para las diferentes etapas de este proceso, frente la magnitud del proyecto, y de igual forma, al gran volumen de información que contienen los pliegos y sus anexos. En síntesis, inadecuada planeación del proceso de selección.
- Las situaciones acaecidas a principios del 2011, con ocasión a la licitación pública 001, como son la suspensión del proceso licitatorio ordenada por la Honorable Corte Constitucional, lo que obligó a la UAESP a declarar la urgencia manifiesta y así poder celebrar directamente nuevos contratos con los mismos concesionarios.
- La UAESP. Adopta nuevamente la figura de urgencia manifiesta de la cual se derivan nuevos contratos por seis meses más.

² C-4054/03, C-4055/036, C-4053/03 y C-4069/03

Aspectos Relevantes de la Licitación Pública 001 de 2011

Finalizando el proceso licitatorio y a puertas de adjudicarse el 18 de agosto del 2011, la Honorable Corte Constitucional - HCC mediante auto 183 del 18 de agosto del mismo año ordenó a la UAESP suspender la licitación pública N° 001 de 2011, como medida cautelar para permitir la participación de todos los grupos de recicladores de la ciudad.³

El día 30 de agosto de 2011, la HCC profirió el auto 189 mediante el cual solicitó información adicional a la UAESP frente al tema objeto de su análisis, así como a los 13 proponentes de la licitación y a las 12 organizaciones de segundo nivel (recicladores) que se encuentran vinculados al proceso.⁴

Ante estos hechos, con el vencimiento de la prórroga de los contratos en septiembre de 2011, la UAESP declaró la Urgencia Manifiesta mediante Resolución 552 de 2011, lo cual le permitió suscribir nuevos contratos con los mismos operadores por un término de 6 meses para darle continuidad al servicio. No obstante, ante la imposibilidad de cumplir con un nuevo proceso licitatorio en marzo de 2012, la UAESP declara nuevamente la urgencia manifiesta por seis (6) meses más, mediante Resolución 065 el 8 de febrero de 2012, con el propósito de suscribir nuevos contratos para garantizar la continuidad en la prestación del servicio, lo cual le permitirá cumplir con los condicionamientos que le impone la Honorable Corte.

Así mismo, mediante auto 275 del 19 de diciembre de 2011 la HCC determinó que la UAESP había incumplido las órdenes impartidas en la sentencia T-724 de 2003 y en el Auto 268 de 2010, por lo que dejó sin efecto la Licitación Pública N° 001 de 2011, como también todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso y ordenó que se definiera un esquema de metas a cumplir a corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, calificadas, medibles y verificables, el cual debió ser entregado a la HCC, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012. Así mismo, ordenó que se actualice el censo de recicladores elaborado por la Universidad Javeriana.

Posteriormente en respuesta y en cumplimiento a lo ordenado por el auto 275 de 2011 emitida por el HCC, la UAESP el 30 de marzo de 2012 radicó el Plan de

³ Resolución UAESP No. 065 de 2012

⁴ Resolución UAESP No. 065 de 2012

Inclusión de la Población Recicladora en el servicio de aseo de la ciudad ante la HCC y la Procuraduría General de la Nación.

En definitiva y pese a los cambios de administración, el proceso de estructuración de las próximas concesiones de Recolección, Barrido y Limpieza para la ciudad estaría sujeta a una pronta y definitiva adjudicación por parte de la UAESP en el 2012, situación que será objeto de seguimiento y evaluación de la Contraloría de Bogotá una vez finalice el control excepcional que existe por parte de la Contraloría General de la República sobre el servicio de aseo en su componente de RBL, así como el proceso de estructuración de licitación pública que debe adelantar la UAESP para estos servicios, como también para los recursos de la bolsa general del esquema de aseo.⁵

⁵ Auto No.0844 del 25 noviembre de 2010 y el Auto No.0475 del 12 de mayo de 2011, la Contraloría General de la República toma el control excepcional

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

Se efectuó la verificación, evaluación y seguimiento a cada una de las acciones correctivas propuestas por la UAESP contenidas en el Plan de Mejoramiento, labor que buscó evidenciar el cumplimiento de las acciones tendientes a eliminar la causa del hallazgo realizado por la Contraloría de Bogotá en vigencias anteriores auditadas.

Este Plan contiene treinta y cinco (35) hallazgos presentados por la Unidad con corte a 31 de diciembre de 2011, tres de estas observaciones se encuentran dentro del proceso de ejecución, de las cuales una cuenta con plazo hasta enero 30 de 2012, otra hasta 30 de junio de 2012 y una restante dispone hasta el 30 de noviembre de 2012; sin embargo, se realizó el debido seguimiento y evaluación a las tres observaciones señaladas.

Así entonces, como producto del seguimiento al Plan de Mejoramiento actual y teniendo en cuenta el cumplimiento de las anteriores observaciones, se determinó que de treinta y dos (32) observaciones evaluadas por el equipo auditor, veintisiete (27) dan cumplimiento a los tiempos y las metas previstas y las cinco (5) restantes obtuvieron un alcance parcial de sus metas, situación que origina un rango de cumplimiento promedio del 1.71 y grado de avance del 83.03%.

TABLA 1
SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Nº	Descripción del Hallazgo u Observación	Grado de Avance Físico de Ejecución de las Metas	Rango de Cumplimiento o Seguimiento Contraloría	Estado Acción formulada
1	3.2.2.2.	85	1,75	CERRADA
2	2.1.1	82	1,8	CERRADA
3	2.1.4	80	1,8	CERRADA
4	2.3.1	40	0,6	ABIERTA
5	2.4.2	90	1,85	CERRADA
6	3.2.2.2.	85	1,8	CERRADA
7	3.3.1.2.1.	55	1,2	ABIERTA
8	3.10.1.1	85	1,8	CERRADA
9	2.3.2.1	60	1,3	ABIERTA
10	2.3.3.8	85	1,75	CERRADA

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Nº	Descripción del Hallazgo u Observación	Grado de Avance Físico de Ejecución de las Metas	Rango de Cumplimiento o Seguimiento Contraloría	Estado Acción formulada
11	2.3.3.13.	85	1,7	CERRADA
12	3.3.2.1.2	85	1,85	CERRADA
13	3.4.2.2.1	85	1,85	CERRADA
14	3.3.2.	60	1,2	ABIERTA
15	3.6.1	85	1,7	CERRADA
16	Control de Advertencia No.6	75	1,2	ABIERTA
17	3.3.6.2	90	1,8	CERRADA
18	3.3.8.1	90	1,85	CERRADA
19	3.3.8.2	90	1,85	CERRADA
20	3.3.8.3	90	1,85	CERRADA
21	3.3.8.4.	90	1,85	CERRADA
22	3.4.1.1.	90	1,85	CERRADA
23	3.4.2.2.1	85	1,85	CERRADA
24	3.4.2.2.2	90	1,9	CERRADA
25	3.5.1.1	90	1,85	CERRADA
26	3.5.1.2	90	1,85	CERRADA
27	3.5.1.3	90	1,85	CERRADA
28	3.6.1	90	1,85	CERRADA
29	3.6.2	90	1,85	CERRADA
30	3.7.1	90	1,85	CERRADA
31	3.1.3.2.1			EN EJECUCION
32	3.1.3.2.2			EN EJECUCION
33	3.1.3.2.3	90	1,9	CERRADA
34	3.1.3.2.4	90	1,9	CERRADA
35	3.1.3.2.5			EN EJECUCION
Sumatoria Total		2.657,00	54,85	

Fuente: Formato CB-0402, Plan de mejoramiento SIVICOF a 31 de diciembre de 2011.

3.2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Conforme a la evaluación proferida en el desarrollo del proceso Micro en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, con el propósito de determinar el grado de percepción del Sistema de Control Interno, se llevó a cabo la evaluación en cada área de la entidad para así proceder a calificarlo de acuerdo con los procedimientos establecidos por el ente de control. En la siguiente tabla se presentan los resultados obtenidos en dicho procedimiento.

**TABLA 2
RESULTADOS EVALUACIÓN SCI**

Área evaluada Componente SCI	Dirección Seguimiento Evaluación	Dirección Estrategia	Dirección Operativa	Dirección Corporativa	Dirección Comunicación	Dirección Jurídica
1. CONTROL ESTRATÉGICO						
1.1. AMBIENTE DE CONTROL	3,11	3,50	3,27	2,76	3,09	3,04
1.2. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO	2,41	3,12	3,16	3,00	2,97	2,83
1.3. ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	3,44	3,62	3,32	3,26	3,36	3,34
SUMATORIA	2,99	3,41	3,25	3,01	3,14	3,07
2. CONTROL DE GESTIÓN						
2.1. ACTIVIDADES DE CONTROL	3,60	3,49	3,48	3,20	3,28	3,23
2.2. INFORMACIÓN	3,38	3,43	3,42	3,15	3,36	3,24
2.3. COMUNICACIÓN PÚBLICA	2,95	2,86	3,08	3,03	3,07	3,07
SUMATORIA	3,31	3,26	3,33	3,13	3,24	3,18
3. CONTROL DE EVALUACIÓN						
3.1. AUTOEVALUACIÓN	3,38	3,59	3,38	3,38	3,27	3,27
3.2. EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	3,30	3,23	3,25	2,85	3,00	2,86
3.3. PLANES DE MEJORAMIENTO	3,04	3,02	3,02	2,87	2,92	2,92
SUMATORIA	3,24	3,28	3,22	3,03	3,06	3,02
SUMATORIA TOTAL	3,18	3,32	3,26	3,06	3,15	3,09

Fuente: Formularios Evaluación SCI – Papeles de Trabajo

Como se muestra en la tabla, la UAESP presenta un manejo muy regular en los componentes Ambiente de Control, Comunicación Pública y Evaluación Independiente, siendo la Dirección de Corporativa la de mayor debilidad en cada uno de éstos; esta misma situación se presenta en la Dirección Jurídica en Direccionamiento Estratégico y Evaluación Independiente, lo mismo pasa en la Dirección Comunicaciones presenta de igual manera baja calificación en el componente Direccionamiento Estratégico, situación atribuida al cambio de administración y la modificación efectuada a las funciones y estructura organizacional de la UAESP a principios de la vigencia 2012. No obstante, ante

este panorama de cambios la UAESP toma la decisión de cancelar masivamente la vinculación laboral a un alto número de sus contratistas, sin advertir los daños que generan estas acciones en el ejercicio de la Función Pública

El anterior hecho provocó que se generaran debilidades en la presentación oportuna y completa de la información solicitada por el equipo auditor, labor que entorpeció el normal desarrollo de la auditoria, situación que fue comunicada oportunamente a la Dirección Sectorial para que se inicie el debido proceso sancionatorio. Frente a lo expuesto, los resultados de la evaluación al Sistema de Control Interno del sujeto de control se presentan consolidados en la siguiente tabla.

**TABLA 3
CALIFICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

ELEMENTO	CALIFICACIÓN
SUBSISTEMA DE CONTROL ESTRATÉGICO	3.14
SUBSISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN	3.24
SUBSISTEMA DE CONTROL DE EVALUACIÓN	3.14
TOTAL	3.18

Fuente: Formularios Evaluación SCI - Papeles de Trabajo

Conforme con los resultados consolidados en la tabla anterior, el Sistema de Control Interno de la UAESP se ubica en un Rango Regular, con un nivel de Mediano Riesgo, lo que indica que el Sistema de Control Interno en la entidad presenta falencias considerables en su implementación al interior de las diferentes áreas, siendo la Dirección Corporativa la que se encuentra en el menor posicionamiento, seguida de la Dirección Jurídica.

En resumen, el mayor riesgo dentro de la implementación y socialización del Sistema de Control Interno en la entidad se presenta en el Sistema de Control Estratégico y Sistema de Control de Evaluación.

Estructura Organizacional

La UAESP presenta debilidad en su estructura organizacional, su planta actual es de 40 funcionarios, 11 de los cuales son de libre nombramiento y remoción, 20 de carrera administrativa y 9 se encuentran en provisionalidad, personal que se desempeña especialmente en la parte administrativa, mientras que la parte misional se lleva a cabo mediante contratistas por prestación de servicios que a 31 de diciembre de 2011 totalizaban 378⁶. Esto genera una alta rotación e incide negativamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales, en la

⁶ Plan Institucional de Gestión Ambiental-PIGA

conservación de la memoria institucional y en el compromiso institucional, entre otros.

Sin embargo, a comienzos del año 2012 la situación cambió con el Acuerdo N° 001 de 2012 que modificó la estructura organizacional y las funciones de las dependencias, así mismo, con el Acuerdo N° 002 de 2012 se modificó la planta de personal de la UAESP, actos administrativos que fueron expedidos el 18 de enero de 2012.

Esta situación implicó que la UAESP emitiera una serie de actos administrativos para garantizar la operación de la nueva estructura, para lo cual expidió las siguientes Resoluciones:

- Resolución N° 49 del 27 de enero del 2012 “Por la cual se distribuyen los cargos en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”
- Resolución N° 50 del 27 de enero del 2012, “Por la cual se expide el manual de específico de funciones y de competencias laborales de los empleos de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”.
- Resolución N° 52 del 30 de enero de 2012 “Por la cual se incorporan unos servidores públicos a la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”
- Resolución N° 53 del 30 de enero de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones a efecto de realizar el proceso de incorporación de los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”
- Resolución N° 69 del 14 de febrero de 2012 “Por la cual se incorporan unos servidores públicos a la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”.
- Resolución N° 71 del 17 de febrero de 2012 “Por la cual se incorpora unos servidores públicos a la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”.

Sistema de información administrativo y financiero SI CAPITAL.

Tras cerca de siete años de desarrollo y búsqueda de integralidad y puesta en producción entre los módulos del SI CAPITAL⁷, la Unidad a la fecha se halla en proceso de ajuste y depuración de tres de sus diez programas⁸, tal es el caso del SAE/SAI y LIMAY, para lo cual se evidenció que se encuentran en proceso de

⁷ Contrato interadministrativo con la Secretaría Distrital de Hacienda en enero de 2005

⁸ El SI CAPITAL está conformado por los siguiente módulos o aplicativos: Sistema Financiero: • Presupuesto (PREDIS), Plan anual de caja(PAC), • Tesorería(OPGET), • Contabilidad(LIMAY), Sistemas Administrativos: • Sistemas de Terceros (SIT), • Sistemas de Contratación (SISCO), • Almacén(SAE), • Inventarios(SAI), • Correspondencia(CORDIS), • Personal y Nomina(PERNO).

conciliación de la información de los saldos con cada una de las áreas que le reportan, situación que contraviene con los plazos establecidos en el contrato suscrito entre la UAESP y la Secretaria Distrital de Hacienda en el año 2005, pese haberse dispuesto el recurso humano suficiente para instalar, configurar, mantener y afinar los mismos a las necesidades institucionales de la Unidad.

No obstante, se recuerda que tal observación ha sido evidenciada de manera reiterativa por las tres últimas Auditorías Regulares y no ha sido posible que entre en plena producción de forma integrada todos sus módulos.

Así mismo, se precisa que la Unidad cuenta con el aplicativo ORFEO como medio de Gestión Documental, el cual entró en funcionamiento y producción el 25 de julio de 2011 y remplazó al módulo CORDIS del SI CAPITAL, aplicativo que solo llevaba registros de correspondencia; sin embargo, de acuerdo con las necesidades de la Unidad y lo estipulado en la Ley 594 de 2000, la entidad requirió de un sistema robusto y que cumpla con los parámetros dados por el Archivo General de la Nación.

3.2.1 Hallazgo administrativo por incumplimiento a los artículos 1, 2 y 7 del Acuerdo 060 de 2001 del Archivo General de la Nación.

Se evidenció debilidades e inconsistencias en el manejo de las *“...comunicaciones internas de carácter oficial, las entidades deberán establecer controles y procedimientos que permitan realizar un adecuado seguimiento a las mismas, utilizando los códigos de las dependencias, la numeración consecutiva y sistemas que permitan la consulta oportunamente, ya sean éstos, manuales o automatizados⁹...”*. Situación que ocasiona que se incumplan funciones públicas, *“...cumplir con los programas de gestión documental, para la producción, recepción, distribución, seguimiento, conservación y consulta de los documentos¹⁰...”*, por lo cual se presenta el siguiente hecho:

Inconsistencias presentadas en la trazabilidad de varios procesos documentales, situación irregular evidenciada en acta de visita fiscal del 15 marzo de 2012, levantada con la intención de determinar la calidad y confianza del sistema de control interno en la UAESP. Se evidencia que no aparece proceso documental o radicado ORFEO en donde se registre la renuncia al cargo de Subdirección Administrativa y Financiera de un funcionario antes de posesionarse como asesor código 150 grado 05¹¹; sin embargo, se emitió la Resolución 072 del 17 de febrero de 2012, en la cual se acepta su renuncia al cargo de la Subdirección

⁹ artículo 7 del acuerdo 060 de 2001 del AGN.

¹⁰ artículo 1 del acuerdo 060 de 2001 del AGN.

¹¹ Resolución 074 del 17 de febrero de 2012

Administrativa y Financiera por parte de la Dirección General. Frente a lo anterior se contraviene lo estipulado en los Artículos 1, 2 y 7 del Acuerdo 060 de 2001 del Archivo General de la Nación-AGN.

3.2.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria relacionada con la credibilidad, confiabilidad y seguridad en el manejo de los sistemas de información.

Tras reiterar en tres ocasiones la solicitud de información¹² pertinente a establecer la responsabilidad de la supervisión de contratos derivados de la Dirección de Seguimiento y Evaluación, correspondiente al periodo del 1 de enero al 31 de marzo del 2012, con ocasión a determinar la calidad y confianza en el SCI y lo estipulado por el Sistema de Gestión de Calidad en la Unidad y dado que, la respuesta remitida por la Unidad no permite establecer el acto administrativo u oficio de delegación de la supervisión, contemplando solo fechas, fue necesario llevar a cabo un acta de visita administrativa el día 26 de abril del presente año; resultado de dicha actividad se evidenció la asignación de la supervisión de algunos contratos sin la debida trazabilidad asociada al proceso documental interno, es decir, no se encuentra radicados debidamente en el aplicativo ORFEO; los oficios entregados como soporte a la diligencia son:

- a) Con fecha 25 de enero de 2012 dirigida al Jefe de Planeación de la Unidad, contratos asignados: C-750/2011, C-756/2011, C-306/2011 y C-279/2011.
- b) Con fecha 25 de enero de 2012 dirigida al Jefe de Planeación de la Unidad, contratos asignados: C-317/2011, C-146/2011, C-310/2011, C-206/2011 y C-203/2011.
- c) Con fecha 1 de febrero de 2012 dirigida al Subdirector Cementerios y Alumbrado Público de la Unidad, contratos asignados: C-29/2011, C-268/2011, C-267/2011, C-266/2011 y C-284/2011.
- d) Con fecha 2 de febrero de 2012 dirigida al Asesor Despacho de la Unidad, contratos asignados: C-178E/2011, C-092/2011, C-248/2011, C-056/2011, C-066/2011, C-278/2011, C-277/2011, C-314/2011, C-280/2011, C-269/2011, C-313/2011, C-296/2011, C-288/2011, C-281/2011, C-294/2011, C-306/2011, C-321/2011, C-316/2011, C-287/2011, C-276/2011, C-308/2011, C-283/2011, C-299/2011, C-279/2011, C-284/2011, C-246/2011, C-265/2011, C-312/2011, C-113/2011, C-274/2011 y C-295/2011.

Frente a lo anterior, se contraviene lo estipulado en los Artículos 1, 2 y 7 del Acuerdo 060 de 2001 del Archivo General de la Nación - AGN, relacionado con el

¹² Oficio 130100-UAESP-36, con fecha 4 de abril de 2012, Oficio 130100-UAESP-42, con fecha 12 de abril de 2012 y Oficio 130100-UAESP-45, con fecha 24 de abril de 2012

manejo de las “...comunicaciones internas de carácter oficial, las entidades deberán establecer controles y procedimientos que permitan realizar un adecuado seguimiento a las mismas, utilizando los códigos de las dependencias, la numeración consecutiva y sistemas que permitan la consulta oportunamente, ya sean éstos, manuales o automatizados¹³...”. Situación que ocasiona que se incumplan funciones públicas, “...cumplir con los programas de gestión documental, para la producción, recepción, distribución, seguimiento, conservación y consulta de los documentos¹⁴...”.

Así mismo y como resultado de la evaluación a los soportes entregados en el acta en comento, se observa que existen inconsistencias e irregularidades en la asignación de la supervisión de los contratos¹⁵ identificados en el acta¹⁶, dado que entre las funciones esenciales del Jefe de Oficina de Planeación que contempla el manual específico de funciones y de competencias laborales de los empleados de la planta de personal de la UAESP¹⁷ no se distingue una función a fin que responda ante esta competencia¹⁸. Situación similar se presenta con las funciones esenciales dadas para al Asesor Grado 05 del despacho¹⁹, cargo que tampoco sustenta tal responsabilidad.

¹³ artículo 7 del acuerdo 060 de 2001 del AGN.

¹⁴ artículo 1 del acuerdo 060 de 2001 del AGN.

¹⁵ Dirección de seguimiento y evaluación

¹⁶ Acta de Visita Fiscal del 26 de abril de 2012, contratos de prestación de servicios: 56, 66, 92, 180, 203, 206, 246, 255, 266, 267, 268, 269, 274, 276, 277, 278, 280, 281, 283, 284, 287, 288, 289, 292, 178E, 294, 295, 299, 306, 308, 310, 312, 313, 314, 316, 317 y 321 desprendidos de la Dirección de Seguimiento y Evaluación en el periodo comprendido entre el 1 de enero y 31 de marzo del 2012.

¹⁷ Resolución No. 050 del 27 de enero de 2012

¹⁸ **III- DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES:** a. Realizar los estudios necesarios y proponer a la Dirección General nuevos esquemas y estrategias para optimizar la prestación de los servicios públicos a cargo de la Unidad, maximizando el impacto sobre los usuarios con criterios de eficiencia financiera y sostenibilidad ambiental b. Orientar y dirigir a las dependencias en la elaboración de los planes de acción, proyectos de inversión, herramientas de gestión y mecanismos de evaluación para el cumplimiento de objetivos y metas definidas en los planes, programas y proyectos. c. Gestionar la sostenibilidad y mejora continua del Sistema Integrado de Gestión de la entidad, tendiente a brindar un mejor servicio a los usuarios internos y externos. d. Orientar a las diferentes dependencias en la formulación y aplicación de indicadores de gestión que permitan medir la eficacia, eficiencia y efectividad de los proyectos, de manera clara y oportuna. e. Dirigir la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de inversión, en concordancia con el Plan de Acción Institucional y el Plan de Desarrollo Distrital, con eficiencia y calidad. f. Definir y dirigir el plan de acción, los programas, proyectos y las estrategias de la dependencia, que se adecuen a las políticas y misión de la Entidad. g. Establecer necesidades de inversión con los responsables de dependencias de acuerdo con las políticas institucionales y gubernamentales y los planes, programas y proyectos aprobados y proyectados. h. Colaborar con las dependencias de la Unidad en la optimización de procesos, esquemas de organización y uso eficiente de los recursos disponibles i. Elaborar y proponer planes, programas y proyectos para los servicios a cargo de la Unidad de acuerdo a los planes sectoriales de desarrollo nacional y distrital, POT y políticas institucionales de la Dirección General. j. Desempeñar las demás funciones asignadas por el superior inmediato, relacionadas con la naturaleza del empleo.

¹⁹ **III- DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES:** a. Asesorar a la Dirección General de la entidad en la formulación de políticas, planes y programas necesarios para la prestación eficiente de los servicios públicos 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, a través de las alternativas de gestión directa o contractual más convenientes según las políticas oficiales y la normatividad legal. b. Realizar las investigaciones y estudios legales, técnicos, financieros, ambientales y sociales encomendados por la Dirección General, relacionados con la planeación, prestación y control de los servicios públicos a cargo de la entidad. c. Proponer a la Dirección las alternativas de prestación de los servicios públicos de aseo, servicios funerarios y alumbrado público más convenientes según los desarrollos tecnológicos, las disposiciones legales pertinentes y las necesidades de la ciudad. d. Asesorar a la Dirección

Adicional a esto, es de manifestar que la información remitida por la UAESP con Rad. No. 20127010028351 y entregada el 19 de abril del presente año al equipo de auditoría, difieren del contenido de los oficios anexos al acta de visita fiscal adelantada el día 26 de abril de 2012, es decir, que en la solicitud de la Contraloría de Bogotá se relacionan 37 contratos, de los cuales cuatro (4) no se encuentran incluidos entre los soportes allegados en el acta, de igual manera sucede con la información entregada el 26 de abril del presente año, en la cual no aparecen relacionados un total de 10 contratos frente al requerimiento de este Ente de Control.

De manera complementaria a esta irregularidad, se realizó verificación y análisis más detallada al contenido de los oficios aportados como soporte a la asignación de supervisión a los contratos; sin embargo, al efectuar dicho estudio se observa que el pie de página se expone la imagen corporativa y visual por la cual la Administración Distrital adopta el lema institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá²⁰. Situación que contraviene con lo definido en el artículo No. 5 del Decreto 52 del 2012 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el cual reza: “...*Término para la implementación del manual de imagen corporativa y visual. Las entidades y organismos distritales, así como las localidades, contarán con el plazo de dos (2) meses contando a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, para realizar los ajustes necesarios que permitan la aplicación del Manual...*”.

Así las cosas, ante lo señalado se cuestiona y resalta el hecho que el aplicativo ORFEO cuente con debilidades en el manejo de la gestión documental tan notables que pongan en riesgo la integridad de la Unidad, como es el hecho de lograrse generar una plantilla de oficio en donde el responsable de emitir un documento esté a entera disposición de cambiar, modificar y ajustar la totalidad del cuerpo y/o estructura del mismo contando con el encabezado y pie de página, para posteriormente presentarlo como documento oficial y validar un hecho cumplido.

General para el eficiente desempeño de las funciones que debe cumplir la UAESP, proponiendo medidas para optimizar la organización interna y el uso de los recursos humanos, financieros, técnicos y logísticos de la Institución. e. participar por delegación de la Dirección General en las instancias internas y externas de análisis y decisión de los asuntos de competencia de la Unidad. f. Proponer a la Dirección General las medidas necesarias para lograr la participación activa y efectiva de los usuarios y la comunidad en general en las diferentes decisiones sobre la prestación de los servicios a cargo de la entidad. g. Realizar estudios y proponer políticas y acciones para garantizar la eficiente destinación, aplicación y control de los recursos tarifarios y presupuestales asignados a cada uno de los servicios a cargo de la entidad. h. Asesorar al Director en los asuntos relacionados con la cooperación técnica, tecnológica, científica y financiera internacional con unidad de criterio para el logro de lo encomendado y los objetivos propuestos. i. Asesorar y proyectar las políticas institucionales en los aspectos técnicos y tarifarios relacionados con los servicios de aseo, alumbrado y funerarios para mejorar los servicios prestados a la ciudadanía de acuerdo con la normatividad vigente. j. Las demás funciones asignadas por el Director General, relacionadas con naturaleza del empleo.

²⁰ Decreto 52 del 27 de enero de 2012

Ante lo señalado anteriormente, se incumple lo estipulado en el artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993: “...Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten” y Literal f) “...Definir y aplicar medidas para prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos...”, el artículo 17 del Decreto 100 del 2003 respecto a la obligatoriedad, el artículo 3 “Gestión Fiscal” de la Ley 610 del 2000, situación que contraviene lo definido en el artículo 5 del Decreto 52 del 2012 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el artículo 4 “De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales” Numerales 1 y 4 de la Ley 80 de 1993 y artículo 89 “Manual de Contratación” del Decreto 2474 del 2008”.

Los hechos enunciados presumen la extemporaneidad o falta de oportunidad en la delegación de la supervisión por acciones u omisiones, contraviniendo los principios de la gestión pública, por lo que se endilga una presunta responsabilidad disciplinaria de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, se evidencia la falta de un control adecuado y oportuno en el proceso Contractual que se desprende de los contratos de prestación de servicios identificados, situación que compromete la correcta y transparente ejecución de los mismos, poniendo en riesgo los recursos del presupuesto, lo cual deja ver las debilidades en la planeación de la Unidad.

3.2.3. Hallazgo administrativo Incumplimiento de la Resolución 185 de 2007 emitida por la UAESP.

Al revisar la gestión adelantada durante el año 2011 por los Subcomités de Autocontrol de la UAESP, los cuales deben tener como objetivo fortalecer el sistema de control interno a nivel de la dependencia, apoyando su implementación, desarrollo y mejoramiento continuo de los subsistemas, componentes y elementos que conforman la estructura esencial del MECI se observa que:

Siendo el autocontrol una de las herramientas diseñadas para apoyar la gestión y cumplimiento de las actividades en cada dirección, la UAESP el 6 de julio de 2007 adoptó la Resolución 185 de 2007, en la cual se crean y reglamentan los Subcomités de Autocontrol a nivel de la Unidad, dando así cumplimiento a la estructura esencial que el MECI exige y teniendo en cuenta que su cumplimiento se hace a partir del 6 de julio de 2007 fecha de su promulgación, se observa que, a la fecha la Unidad desconoce el objetivo por el cual fue creada, puesto que al revisar las actas de autocontrol realizadas en el año 2011 se encontraron las siguientes inconsistencias:

Dirección de Seguimiento y Evaluación:

- En acta número 1 de enero 3 de 2011 no se hizo seguimiento a los compromisos del mes de diciembre de 2010.
- La lista de asistencia de la reunión no coincide con la fecha en que se señala, se realizó el acta No. 1 (Fecha del acta ene-3-2011, a las 9:30am.); Fecha de la lista de asistentes (ene-3-2010, hora 2:30).
- El jefe de la dependencia no asistió, incumpléndose el parágrafo del art. 4, por lo tanto, el acta no fue refrendada por el jefe de la dependencia ni se envió la copia a la oficina de Control Interno dentro del mes correspondiente incumpliendo el art. 5 en su totalidad.
- En acta número 2 de Febrero 11 de 2011 la fecha de realización de la reunión presenta enmendaduras.
- El listado de asistencia corresponde al de otra reunión “Licitación RBL – Dirección General Autocontrol”.
- En acta número 3 de marzo 2 de 2011 el listado de asistencia corresponde al de otra reunión “Licitación RBL – Dirección General Autocontrol”.

Oficina Jurídica:

- En cerca de un 90% de las reuniones realizadas por parte de la Oficina Jurídica, celebradas por el período de noviembre de 2010 a diciembre de 2011, la directora observó que, en la Dirección se están cometiendo errores, los cuales ocasionan una mala gestión en el desarrollo del trabajo realizado por la oficina Jurídica por cuanto no se han tomado en cuenta las acciones correctivas y preventivas que cada abogado debe tener en cuanto a calidad del trabajo realizado, así mismo, se señala en acta del 13 de abril de 2011 que *“... se están cometiendo permanentemente errores, causando un desgaste administrativo a las personas que revisan la información consignada, además el consumo del papel y del tonner tiene que disminuir.”*
- Por los motivos expuestos en el párrafo anterior la Directora de la Oficina Jurídica solicita a su equipo de trabajo responsabilizarse por las labores adelantadas y reitera a cada funcionario la importancia de conocer revisar y dar aplicabilidad al sistema integrado de gestión, para que entren al vínculo del proceso de gestión jurídica donde se define la misión, visión, políticas y objetivos estratégicos, indicadores, proceso de gestión jurídica, mapa de riesgos, normograma y plan de mejoramiento entre otros, para de esta manera contar con productos de calidad y eficiencia.
- De acuerdo con lo expuesto en las actas realizadas por la Oficina Jurídica por el período de noviembre de 2010 hasta diciembre de 2011, se evidencia que no se tomaron los correctivos para evitar que la situación detectada se

siguiera presentando, situación que ocasiona riesgo a las labores por las que tiene que responder.

Oficina Corporativa

Acta N° 11 del 7 de diciembre de 2010:

- En el seguimiento a compromisos se señalan actividades que supuestamente se desarrollaron pero no se evidencia su cumplimiento puesto que, no se mencionan documentos soportes o sitio donde se ejecutaron, en algunos casos se señalan propuestas que al parecer se les va a dar cumplimiento pero tampoco se concluye si ello se va a adelantar o no, esto se presentó en casos tales como: *“...Proceso de gestión documental ORFEO esta pendiente de adjudicarlo debido a que ha sido devuelto varias veces”. “El proceso de organización del fondo documental de la EDIS ya fue adjudicado pero hasta que el almacén no se envié para la Alquería, no pueden iniciar...”. “...Se solicita la encargada de almacén proyectar circular para hacer los inventarios de fin de año...”. “...Contratar el lavado de tanques de la Alquería”. “Se solicita sacar el contrato de examen médico, utilizar las valeras...”.*

Con este tipo de conclusiones de los diferentes temas que se adelantaron en la presente acta, se evidencia la falta de seguimiento que se debe adelantar a las actividades que debe realizar para cumplir con los compromisos, por cuanto no se define ni responde cuales fueron las actividades que se adelantaron para probar que realmente se cumplió; además, no se establece el grado de porcentaje de cumplimiento o el que se encuentra pendiente.

- En acta N° 6: En la verificación de los compromisos anteriores no se les puede hacer seguimiento, por cuanto se presentan situaciones en donde se señala que todos los compromisos se cumplieron y renglón seguido se señala *“...pendiente de realizar debido a que se ha estado adelantando trabajos con los servidores...”*, *“...Se está trabajando en una prorroga...”*, *“...se adelantaron averiguaciones, pendiente respuesta oficial...”*, *“...aún no se ha realizado la cotización...”*.
- El seguimiento a los compromisos adquiridos, no corresponde con lo señalado en el acta anterior.

Acta N° 4 y 5: aspectos relevantes de la reunión

- El contenido de los temas en algunos casos es igual y en otros se dice el mismo mensaje cambiándole algunas palabras, situación que se evidenció en estas actas.

- Temas Iguales para:
Área Presupuesto
Área de Tesorería
Área de Contabilidad
Administrativa primer párrafo
Gestión de recursos tecnológicos y de información
Gestión de recursos físicos
Generales
Compromisos adquiridos

Temas semejantes

Control interno disciplinario

- El encabezado donde se señala “Continuación Acta N^o, se coloca el número 05 siempre y cuando el número que le corresponde es el N^o 06, la misma situación se presentó con las actas N^o 7 y 8.

En general para todas las dependencias de la UAESP.

- El objetivo que consiste en fortalecer el sistema de control interno a nivel de dependencia, apoyando su implementación, desarrollo y mejoramiento continuo de los subsistemas, componentes y elementos que conforman la estructura esencial del MECI.
- Las actas no se encuentran debidamente firmadas por el presidente ni el secretario.
- En la columna “ESTADO” no se identifica el avance de las acciones adelantadas y si el compromiso queda cerrado.
- No se encontró radicación del oficio a la oficina de Control Interno.
- El formato que se utilizó para levantar esta acta no es igual al que se presentó en las demás, se incumple utilización de formatos descrito por el Sistema de Gestión de Calidad.
- Los compromisos que se señalan en las actas de autocontrol son muy generales y no especifica fecha máxima de cumplimiento, aunque se señalan en el acta siguiente, al hacerle el seguimiento se dificulta su trazabilidad puesto que no se especifica claramente que actividades se desarrollaron en su totalidad y cuales quedaron pendientes, impidiendo así evidenciar su total cumplimiento, motivo por el cual su control y seguimiento quedó inconcluso.
- En aspectos relevantes de la reunión y observaciones y recomendaciones no se señala ningún comentario.
- No se enumeran y fechan todas las hojas que forman parte del acta de la reunión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- No se tratan temas sobre Ética y Valores al interior de las dependencias.
- No se evidencian los soportes o los documentos que se entregan para dar cumplimiento a los compromisos por los que debe responder cada área.
- Los compromisos adquiridos no se escriben teniendo en cuenta la especificidad de las acciones a las que se compromete una dependencia.
- En el título observaciones y recomendaciones algunas áreas registran que N/A, para el caso de la Oficina Jurídica se escribe *“...Con la presente reunión se da cumplimiento al numeral 6 del artículo tercero de la Resolución 185 de 2007...”*.

Por lo anterior, la entidad debe adoptar y exigir el cumplimiento de políticas métodos y mecanismos de prevención, control, evaluación y de mejoramiento permanente, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, puesto que al no poder evaluar su cumplimiento y control se puede decir que su control interno es inoperante.

Todas las dependencias de la UAESP deben dar aplicabilidad a las disposiciones que reglamentan el sistema de control interno que debe existir en cada entidad, así como los actos administrativos que expida la Alta Gerencia, puesto que su estricto cumplimiento permite evidenciar óptimos resultados en la gestión adelantada en cada una de las áreas. De esta manera, se incumple el Decreto 1599 de 2005 el cual señala que el control interno debe ser implementado y evaluado en el marco del Modelo Estándar de Control Interno “MECI” 1000 DE 2005, así como el desconocimiento de la Resolución 185 de 2007 en los artículos Segundo – Objetivo, Cuarto – Reuniones y Quinto – actas.

La falta de aplicación de las normas señaladas conllevan a infringir especialmente el principio de Autocontrol establecidos en el MECI, el cual corresponde a la capacidad de cada servidor público independientemente de su nivel jerárquico, para controlar su trabajo, detectar desviaciones, efectuar correctivos y garantizar los resultados que se esperan en el desarrollo de su función.

3.3 EVALUACIÓN ESTADOS CONTABLES

3.3.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por \$2.717.0 millones, de anticipos pendientes de legalizar a 31 de diciembre de 2011, cuenta 1420 – Avances y Anticipos Entregados.

Revisado el saldo de los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2011 se observa que la UAESP entregó anticipos para ejecutar contratos de obra y convenios de asociación por valor de \$5.777.6 millones, de los cuales se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

encuentran registrados en libros pendientes de legalizar el 47.03% correspondiente a \$2.717.0 millones.

Los dineros cancelados por la UAESP que a diciembre 31 de 2011 se encuentran pendientes de legalizar fueron entregados desde el 1 de julio de 2010 hasta el 18 de agosto de 2011, con fecha de terminación de los contratos del 14 de diciembre de 2010 hasta el 28 de diciembre de 2011 y uno de ellos el celebrado con el Consorcio el Tintal 2007 suspendido, tal como se presenta en la siguiente tabla.

**TABLA 4
ANTICIPOS PENDIENTES DE LEGALIZAR A DICIEMBRE 31 DE 2011**

Miles de pesos

Nº de Contrato	Nombre Beneficiario	Valor Anticipo Entregado (\$)	Fecha Entrega Anticipo	Saldo Anticipo por Legalizar a 31/12/2011 (\$)	Fecha Inicio del contrato	Fecha Terminación del contrato
63-2010 Contrato de Obra	Botero Cabezas y CIA S EN C	20.447	24/9/2010	20.447	16/09/2010	14/12/2010
435-2010 Servicios Profesionales de Publicidad	Caracol S.A.	38.048	18/8/2011	38.048	23/12/2010	23/03/2011
7-2010 Convenio de Asociación	Cámara de Comercio de Bogotá	876.594	12/30/2010	876.594	28/12/2010	28/12/2011
202-2006 Contrato de Obra	Consorcio el Tintal 2007	3.428.059	1/7/2010	367.626	29/01/2007	Suspendido 20/02/2012
484-2010 Contrato de Obra	Unión Temporal La Serafina	1.414.428	30/12/2010	1.414.248	30/12/2010	30/11/2011
	Total a dic./2011	5.777.576		2.716.963		

Fuente: Saldos registrado en, Notas a los estados financieros y respuestas a oficios 130100-UAESP-30, numeral 1; 130100-UAESP--28, numeral 5.

Analizada la información de las notas de los estados contables y los saldos registrados en el libro mayor y balance, así como las respuestas de los oficios 130100-UAESP-28 numeral 5, de marzo 27 de 2012, 130100-UAESP-30 de marzo 28 de 2012, respuesta a la comunicación de hallazgos fiscales, recibida por este Ente de Control el 26 de abril, proceso N° 349689 se confirma las irregularidades detectadas que permiten ratificar el hallazgo de este numeral así:

Análisis de los contratos

Se observa que el valor del anticipo entregado coincidentalmente es el mismo que esta pendiente por legalizar a 31 de diciembre de 2011 para los cuatro (4) contratos que se señalan en la tabla anterior, de este total tan sólo al celebrado con el Consorcio El Tintál 2007 el primero de julio de 2010, se le entregaron \$3.428.0 millones de los cuales está pendiente por legalizar \$367.6 millones.

- Contrato de Obra 63-2010

El 16 de septiembre de 2010 se inició el contrato de obra 63-2010 celebrado entre la UAESP y Botero Cabezas y Cía. S en C.; el 24 de septiembre de 2010 se entregó un anticipo por valor de \$20,4 millones. Teniendo en cuenta que el contrato se terminó el 14 de diciembre de 2010 fecha en la cual debió haberse legalizado el anticipo, hecho este que no sucedió, al revisar un (1) año después el saldo que presenta el estado financiero a diciembre de 2011 se observa que, el valor entregado como anticipo no fue amortizado durante la ejecución del contrato y menos aún, un año después de haberse terminado el mismo.

El valor del contrato fue \$35.0 millones y el valor entregado como anticipo corresponde al 58.38%. Se incumple lo pactado en el contrato en la cláusula Octava, Forma de pago, literal a) puesto que el desembolso debió corresponder al 40% del valor del contrato y no al 58.38% tal como sucedió, esto contraviene el artículo N°6 de la Carta Política y la Normas de contratación pertinentes.

En respuesta de los hallazgos fiscales, recibida por este Ente de Control el 26 de abril, proceso N° 349689 Numeral 2, se señala que *“...En relación con el Contrato de Obra 063 de 2006, celebrado entre la UAESP y Botero Cabezas y Cía S en C, el mismo está pendiente de liquidación dado que el plazo de ejecución ya culminó, por lo que en el acto de liquidación de mutuo acuerdo o en el acto administrativo de liquidación unilateral si fuere el caso, se habrá de establecer la pertinencia de incorporar como suma a favor de la Entidad el valor del anticipo entregado que corresponde a \$20,4 millones...”*, estas son las acciones hacia al futuro pero en el momento se incumplen las normas mencionadas.

- Servicios profesionales de publicidad contrato 435-2010

Teniendo en cuenta que, los anticipos representan valores entregados por la entidad, en forma anticipada a contratistas y proveedores en cumplimiento de la celebración de convenios y contratos, se observa que el 23 de diciembre de 2010 se inició el contrato con Caracol S.A. número 435-2010. Ocho (8) meses después, en agosto 18 de 2011 esta firma recibe \$38.048 miles por concepto de pago de

anticipo, valor que no se entiende porque se efectuó, sí la fecha de terminación de este contrato fue 23 de marzo de 2011, además, nueve (9) meses después (30 de diciembre de 2011) al revisar los saldos de este anticipo se encontró que el mismo valor entregado corresponde al pendiente por legalizar. Es importante señalar que según la información suministrada por la UAESP las fechas de inicio, entrega del anticipo y terminación del contrato, no corresponden al normal proceso de contratación.

En respuesta a la comunicación de los hallazgos fiscales recibida por este Ente de Control el 26 de abril, proceso N° 349689 Numeral 2, se señala que “... Conforme a la documentación e información suministrada por el área de contabilidad y la de Comunicaciones de la UAESP, el contratista radicó el 12 de agosto de 2011, solicitud de pago, con el fin de que se proceda al primer pago del 50% del anticipo por \$38.0480.362, para lo cual adjuntó la factura original N° 932594 del 1 de junio de 2011, por el valor señalado, en la que se incluye como vigencia de la pauta el periodo comprendido entre el 24 de enero de 2011 y el 31 de enero de 2011, adjuntándose el acta de iniciación del contrato del 23 de diciembre de 2010.

El área de contabilidad formalizó y registró la anterior solicitud como anticipo y procedió a la consignación de la antedicha suma a la cuenta de ahorros señalada ...”.

Con los argumentos presentados en esta respuesta se evidencia falta de control y seguimiento a los recursos manejados por la UAESP.

- Convenio de Asociación 7 de 2010

La UAESP celebró el convenio de asociación 7 de 2010 con la Cámara de Comercio de Bogotá, en el cual nunca entregó copia del contrato habiéndose solicitado en el desarrollo de la auditoría mediante oficio 130100-UAESP-43 de abril 16 de 2012, numeral 5; sin embargo, de acuerdo con la información registrada en los estados contables se observa que el 12 de diciembre de 2010 se entregó un anticipo por valor de \$876.6 millones, iniciándose el contrato el 28 de diciembre de 2010, con fecha inicial de terminación 28 de diciembre de 2011; a la fecha, el anticipo no se ha amortizado. Sin embargo, en respuesta a los hallazgos fiscales la Unidad señala que existe una “...Aclaración y modificación N° 1 al Convenio, del 15 de abril de 2011, se modificó su cláusula sexta sobre entrega de aportes en cuanto a que el anticipo pactado corresponde a un pago anticipado, lo cual deja sin efectos lo relativo a la legalización de anticipos y consignación de rendimientos financieros, conforme al entendimiento que de la situación tiene el contratista y quien ejercía la supervisión del contrato. El contrato a la fecha está vigente...”.

Entendiéndose que las cláusulas pactadas en el contrato son de obligatorio cumplimiento para las partes y que inicialmente el valor entregado correspondió a

un anticipo, de conformidad con lo pactado jurídicamente no se puede aceptar que cuatro (4) meses después de haberse cumplido el hecho, como se estableció en el contrato, se produzca por parte de la Unidad una modificación a la cláusula sexta en la que se señala que lo pactado inicialmente no tiene validez y se debe cambiar, cuando ya se habían desembolsado los recursos en calidad de anticipo. Por lo tanto, es extemporánea.

De esta manera, se incumple el artículo sexto de la Constitución Nacional, en cuanto a que *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*

El artículo 2º literal e) de la Ley 87 de 1993 *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”* artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993: *“Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten”* y Literal f) *“Definir y aplicar medidas para prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”*. Así como el artículo 17 *“Obligatoriedad”* del Decreto 100/2003.

- Contrato de Obra 202-2006

La UAESP celebró el contrato de obra 202-2006 con el Consorcio El Tintal 2007, entregando un anticipo de \$3.428.059 miles, según el acta de inició este comenzó el 29 de enero de 2007; teniendo en cuenta que este contrato presenta terminación anticipada el 5 de noviembre de 2008 por liquidación unilateral, no se entiende como la UAESP a un contrato que presenta estas circunstancias le entregó un anticipo el primero de julio de 2010 y peor aún, al revisar la amortización del saldo entregado a diciembre de 2011 se observa, que está pendiente de legalizar \$367.626 miles.

En respuesta a los hallazgos fiscales la Unidad señala que *“...El valor de \$362.626.366 fue incluido como suma a favor de la entidad dentro del acto administrativo de liquidación de la Resolución 515 del 3 de agosto de 2009...”*; al respecto este Ente de Control deja claridad que la fecha de entrega del anticipo fue el 1 de julio de 2010, motivo por el cual siendo la Resolución 515 del 3 de agosto de 2009 expedida por la UAESP no se pudo haber incluido este valor como se informa en la respuesta entregada, puesto que el anticipo se entregó el 1 de julio de 2010, once (11) meses después de haberse proferido la Resolución 515, por lo tanto esto corresponde a hechos posteriores a la expedición de la misma. Los hechos narrados anteriormente son de rechazo por este Organismo de Control,

considerándolos como un hallazgo fiscal y disciplinario en atención a la violación de normas y principios de la función pública y gestión fiscal.

- Contrato de Obra 484 de 2010

El 12 de diciembre de 2010 la UAESP entregó un anticipo de \$1.414.3 millones a la Unión Temporal La Serafina para los servicios funerarios distritales, duración de un año y fecha de inicio del contrato 30 de diciembre de 2010. Al revisar los saldos registrados en los estados financieros a diciembre 31 de 2011 este valor aun no ha sido amortizado.

3.3.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria estimado en \$337.1 millones, de rendimientos que se debieron haber generado sobre los anticipos entregados, cuenta 1401 – Ingresos no tributarios.

Revisado el saldo de los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2011 se observa que la UAESP entregó anticipos a contratistas para ejecutar contratos de obra y convenios de asociación por valor de \$5.777.6 millones, de los cuales a la fecha no se han recibido todos los rendimientos generados sobre los valores entregados. Teniendo en cuenta que el valor generado por rendimientos es el que certifica la entidad bancaria, el equipo auditor realizó el cálculo respectivo para los cinco (5) contratos observados que se señalan en el presente informe, numeral 3.3.1 y que se relacionan a continuación:

TABLA 5
VALOR ESTIMADO PARA CADA ANTICIPOS ENTREGADO FECHA DE CORTE ABRIL DE 2012

Miles de pesos

Nº de Contrato	Nombre Beneficiario	Valor Anticipo Entregado Miles de pesos (\$)	Fecha Entrega Anticipo	Posible Detrimiento a Abril de 2012 en Miles de Pesos (\$)
63-2010 Contrato de Obra	Botero Cabezas y CIA S EN C	20.447	24/9/2010	1.271
435-2010 Servicios Profesionales de Publicidad	Caracol S.A.	38.048	18/8/2011	1.029
7-2010 Convenio de Asociación	Cámara de Comercio de Bogotá	876.594	12/30/2010	48.083
202-2006 Contrato de Obra	Consorcio el Tintal 2007	3.428.059	1/7/2010	209.180

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

484-2010 Contrato de Obra	Unión Temporal La Serafina	1.414.428	30/12/2010	77.575
Total		5.777.576		337.138

Fuente: Saldos registrado en, Estados Financieros, Notas a los estados financieros y Respuestas a oficios 130100-UAESP-30, numeral 1; y 130100-UAESP--28, numeral 5.

El valor estimado del presente hallazgo se realizó de acuerdo a lo estipulado en el artículo 53 de la Ley 610 del 2000 “... *Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes*”. Por lo tanto, este cálculo se efectuó teniendo en cuenta el IPC Mensual y la fecha de entrega del anticipo; de esta manera el valor estimado corresponde a \$337.1 millones.

Teniendo en cuenta que los rendimientos que se generan sobre los anticipos entregados a contratistas, deben ser trasladados a la Tesorería Distrital a través de la Unidad, se procedió a realizar el cruce respectivo encontrándose que a diciembre de 2011 quedaron pendientes de legalizar cinco (5) contratos a los cuales la UAESP en su momento entregó \$5.777.6 millones de pesos, de los cuales tan sólo uno (1) de ellos, el celebrado con el Consorcio El Tintal 2007 generó rendimientos, tal como lo certifica la entidad bancaria Colpatria, mientras que los cuatro (4) restantes no han reportado ningún rendimiento a la UAESP para ser trasladado a la Secretaría de Hacienda.

La UAESP en respuesta a los oficios 130100-UAESP-28 numeral 5, de marzo 27 de 2012 y 130100 - UAESP-30 de marzo 28 de 2012 señala que, no hubo rendimiento de los anticipos en el año 2011; además en respuesta a la comunicación de hallazgos fiscales, recibida por este Ente de Control el 26 de abril, la UAESP hace precisiones sobre los contratos así:

Contrato 63 - 2010, Botero Cabezas y CIA S en C.

Como soporte envía copia del oficio No. 20127010030261 sin firma, en el cual se convoca para el día 15 de mayo de 2012 al Sr. Isaías Botero Cárdenas representante legal de Botero Cabezas y CIA S en C con el fin de tratar entre otros temas el relacionado con el anticipo para lo cual señala “... *así como la no legalización del anticipo entregado desde...*”. Este anticipo se entregó en octubre de 2010.

Contrato 484 de 2010

Para este contrato desde enero de 2011 hasta marzo de 2012 se han recibido rendimientos en la cuenta por valor de \$7.621.562,55, en la cuenta de ahorro No. 6882028591 del Banco Colpatria, se consignaron \$7.621.369,00 en dos consignaciones una el 9 de mayo de 2011 por valor de \$961.600 y la otra por valor de \$6.659.769,00, para un total de \$7.621.369,00, presentándose una diferencia de \$193,55, se incumple la cláusula octava, forma de pago en cuanto allí se señala que “ ... los rendimientos financieros que produzcan los recursos financieros entregados al contratista, a título de anticipo, pertenecerán al Tesoro Distrital y deberán ser consignados una vez sean generados en la Tesorería de la Unidad”..

Al no ejercer una gestión adecuada y oportuna, sobre la entrega, control y legalización de los anticipos, se observa gestión desfavorable frente a la protección de los recursos de la Unidad por cuanto estos no fueron recaudados en su momento, afectando así sus finanzas, puesto que estos se debieron haber percibido desde el primer momento. Las acciones de control que se deben ejercer sobre los anticipos entregados obedecen a las obligaciones económicas por las que debe responder el contratista en el momento de la entrega del anticipo así como de los rendimientos que estos deben generar. Es importante señalar que habiendo pedido las certificaciones de apertura de cuenta de ahorros en la que se deben manejar los anticipos estas no fueron suministradas por la unidad.

Por lo expuesto en todo el numeral 3.3.1 y 3.3.2 se incumple lo normado en:

- La Constitución Política Nacional, Título I - De los principios fundamentales - , artículo 6o., en cuanto a que *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*.
- El Estatuto general de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993, artículos 25, Principio de economía, artículo 40 del contenido del contrato estatal y el párrafo contenido en este artículo que a la letra dice:...*“En Los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato...”*. Así como el artículo 41 perfeccionamiento del contrato.
- El artículo 2º literal e) de la Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, en cuanto a *“Asegurar la oportunidad y*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

confiabilidad de la información y de sus registros” artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993: “Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten” y Literal f) “Definir y aplicar medidas para prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”.

- Artículos 3 “Gestión fiscal” y 6 “Daño patrimonial al estado” estipulado en la ley 610 del 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, por la lesión causada al patrimonio público.
- Las cláusulas de cada uno de los contratos analizados donde se señala la Forma de Pago, la cual incluye también el control que se debe ejercer sobre el manejo y legalización de los valores entregados por este concepto, así:

**TABLA 6
IDENTIFICACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DONDE SE PACTA EL ANTICIPO**

Nº de Contrato	Nombre Beneficiario	Cláusula del Contrato donde se Pacta el Anticipo
63-2010 Contrato de Obra	Botero Cabezas y CIA S EN C	Cláusula 8, anticipo, pág. 9.
435-2010 Servicios Profesionales de Publicidad	Caracol S.A.	Cláusula 7, Forma de Pago, correcta inversión del anticipo, págs. 8 y 9.
7-2010 Convenio de Asociación	Cámara de Comercio de Bogotá	Cláusula 6, entrega de aportes.
202-2006 Contrato de Obra	Consortio el Tintál 2007	Cláusula 4, anticipo, pág. 7.
484-2010 Contrato de Obra	Unión Temporal La Serafina	Cláusula 8, forma de pago, pág. 19 y 20.

Fuente: Contratos.

- Así como el numeral 2.5 propósitos del Sistema Nacional de la Contabilidad Pública, numerales 79 “salvaguarda de los recursos” y 81. “utilizar el patrimonio de manera eficiente”.

3.3.3. Presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por prescripción de cartera por valor de \$825.1 millones, cuenta 5808 - Otros Gastos.

Con la Resolución 738 del 23 de diciembre de 2011 se da cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección primera, subsección “A” donde se autoriza a la UAESP pagar ciento cuarenta y dos millones quinientos treinta y

un mil ciento ochenta pesos m/cte., \$142.531.180.00, por concepto de prestación de servicios de aseo para los siguientes locales: diecisiete (17) que hacen parte del Cementerio del Sur, cuarenta (40) Cementerio Central Globo A y catorce (14) Cementerio del Norte. Esta cartera que debe ser cancelada por la UAESP tiene su origen en desarrollo del contrato de concesión C-053 de 2003 y el reglamento comercial y financiero contenido en la Resolución UESP 113 de 2003, tal como se señaló en respuesta radicada el 26 de abril, proceso 349689 en la Contraloría de Bogotá; al respecto, es importante señalar lo mencionado en la Resolución 738 de 2011 que a la letra dice: *“...una vez recopilada la información sobre los montos adeudados por parte de la Dirección Operativa a través de la Coordinación Financiera de la UAESP fue la encargada de consolidar la deuda y lideró la negociación, se informa que la deuda por la prestación del servicio domiciliario de Aseo de los locales ubicados en los Cementerios Distritales se informa que presentan una cartera pendiente que asciende a OCHOCIENTOS VEINTICINCO MILLONES NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$825.097.234).*

Es así que dentro de los trámites adelantados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios para dar cumplimiento al fallo del TRIBUNAL, promueve el acercamiento de los Concesionarios de Aseo para lograr una concertación relacionada con el estado actual de las deudas de los locales de los Cementerios y llegar a un convenio de pago sobre los mismos obteniendo beneficios como es el de solicitar la condonación de los recargos moratorios hasta del 100% sobre los intereses de mora por pago de contado y la prescripción de las deudas ...”.

Dado que el Distrito Capital opera de conformidad con su estructura administrativa a través de sus entidades y organismos a los cuales se les ha asignado su objeto y funciones, mediante el artículo 116, Acuerdo 257 de 2006, se encargó a la UAESP garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito Capital, función que cumple mediante la suscripción de contratos de concesión y que para el presente caso corresponden a su objeto.

Según concepto sobre la competencia para la administración de los locales comerciales ubicados en el Cementerio del Sur, emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. con Rad. 2-2011-7277, del 24-02-2011, que fue enviado a la Directora Jurídica de la Secretaría de Hacienda se señala: *“...En orden a lo expresado, y en el evento de no haberse entregado previamente y/o concluido el procedimiento de saneamiento de la propiedad inmobiliaria de los cementerios, y transferidos los bienes a la UAESP, se tiene que la titularidad es del Distrito Capital, por ello como propietario de tales bienes es el responsable solidario por las obligaciones derivadas de los contratos de servicios públicos.*

En consecuencia, las deudas que por el citado concepto sean actualmente exigibles y se hayan causado con anterioridad a la transferencia y/o entrega de los bienes para su administración a la UAESP o al Concesionario, deben ser con cargo al presupuesto Distrital, cuyas apropiaciones han de gestionarse a través de la UAESP ante la Secretaría Distrital de Hacienda, con el fin de atender las citadas obligaciones”.

Con estos antecedentes y precisando lo señalado en la Resolución 738 de 2011 expedida por la UAESP, sobre la gestión que se adelantó por la Unidad para obtener el estado actual de las deudas de los locales de los cementerios, para llegar a un convenio de pago sobre los mismos obteniendo beneficios como es el de solicitar la condonación de los recargos moratorios hasta del 100% sobre los intereses de mora por pago de contado así como la prescripción de las deudas, se solicitó mediante oficio 130100-UAESP-19 de febrero 29, diferenciar capital e intereses a la cartera señalada en la presente Resolución, identificando antigüedad con y sin acuerdo de pago para periodos comprendidos entre 1 a 180 días, así como para la cartera superior a 180 días. Resultado de ello, tan sólo se obtuvo una parte mínima de información, puesto que los saldos registrados en la Resolución 738 de 2011 no coinciden con la respuesta entregada; es el caso del número de predios de los diferentes cementerios que presentan saldo de cartera, los cuales arrojaron diferencia de veintitrés (23) predios así:

**TABLA 7
DIFERENCIAS DE CARTERA SEGÚN PREDIOS**

Identificación Cuentas de Cartera Según Predios	Nº Predios Según Respuesta Oficio 19	No. Predios Según Resolución 738/2011	Diferencias
C. Sur	0	17	-17
C. Norte	17	14	3
C. Central Globo B	11	0	11
C. Central Globo A	49	40	9
Total	77	54	23

Fuente: Respuesta a Oficio 19, numeral 8 y Resolución 738/2011

Situación similar ocurrió con el valor que se adeuda para capital e intereses de los diferentes cementerios, puesto que tal como se presenta en la siguiente tabla. A pesar de señalarse cartera para períodos específicos como son “Total Período 70 - 607; 505 - 607; 610 -1109, se desconoce la cartera moratoria del cementerio del sur, y a pesar de incluirse valores de cartera para el cementerio central globo B, tenemos que este gran total asciende a \$375.5 millones, quedando pendiente de identificar un saldo de cartera de \$449.6 millones puesto que se habla de un total de \$825.1 millones, tal como se observa.

**TABLA 8
CARTERA IDENTIFICADA POR PERÍODOS**

(Pesos)

Identificación Predios	Nº Predios	Total Periodo 70 -607		Total Periodo 505-607		Total Periodo 610-1109	
		Total Capital (\$)	Total Interés (\$)	Total Capital (\$)	Total Interés (\$)	Total Capital (\$)	Total Interés (\$)
C. Norte	17	62.700.777	-	-	-	29.816.761	54.640
C. Central Globo B	11						
Total Cartera		61.957.281	-	18.740.704	-	71.158.113	32.942
C. Central Globo A	49						
Total Cartera		66.200.872	13.107	-	-	64.707.289	79.925
Total	77	190.858.930	13.107	18.740.704	-	165.682.163	167.507
		190.872.037		18.740.704		165.849.670	
						375.462.411	

Fuente: Respuesta a Oficio 19, numeral 8 y Resolución 738/2011

Con los argumentos expuestos, donde se evidenció la imposibilidad de entrega de información por parte de la Unidad, no se logró identificar el total de cartera señalado en la Resolución 738 de 2011, a pesar que la Dirección Operativa a través de la Coordinación Financiera de la UAESP fue la encargada de consolidar la deuda y liderar la negociación.

Teniendo en cuenta, que la Dirección Operativa a través de la Coordinación Financiera de la UAESP fue la encargada de consolidar la deuda y liderar la negociación, parece algo raro que habiéndose solicitado información precisa sobre la totalidad de la cartera existente, la Unidad no haya entregado el estudio realizado donde cuantificó conoció la situación real de la cartera que se adeuda por parte de los cementerios del Distrito Capital, impidiendo así, establecer la veracidad de los hechos económicos sucedidos a lo largo del desarrollo de los contratos de concesión realizados.

La no entrega de la documentación conlleva al desconocimiento real de la cartera no sólo en cuanto a su valor sino a su antigüedad y clasificación, así como al desconocimiento de los beneficios que de allí se desprendieron como fueron, la condonación de recargos moratorios del 100% sobre los intereses de mora y prescripción de la misma. De acuerdo con lo aquí expuesto, este Organismo de Control presentó los argumentos que constituyen obstrucción al control fiscal que se adelantó en la Unidad en desarrollo de esta auditoría.

Por lo tanto, los saldos registrados como cartera no sólo representan derechos de cobro para la entidad, sino que también muestra el resultado de los hechos económicos originados en desarrollo de sus funciones, es por ello que se debe tener especial cuidado y control para evitar que las cifras allí registradas ganen antigüedad y valor sin gestionarse oportunamente; la falta de control y seguimiento hace que el derecho se extinga por causa diferente a la forma de pago efectiva, impidiendo así administrar los recursos de una manera económica eficiente y eficaz; por lo anterior y teniendo en cuenta que la prescripción es una forma de extinguir un derecho, debido a que el titular del mismo durante cierto lapso de tiempo no ejerció las acciones tendientes a hacerlo efectivo, ocasiona un incremento en los “Otros Gastos cuenta 5808” ya que los concesionarios van a exigir el cumplimiento de esta obligación al Distrito y/o a la Unidad, mediante procesos ejecutivos logrando así menoscabo del patrimonio público en \$825.1 millones el cual es enmarcado en la Ley como daño patrimonial.

Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos anteriores se incumple lo normado en:

- La Constitución Política Nacional, Título I - De los principios fundamentales - , artículo 60., en cuanto a que *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*
- El artículo 2º literal e) de la Ley 87 de 1993 *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”* artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993: *“Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten”* y Literal f) *“Definir y aplicar medidas para prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”*.
- Artículos 3 “Gestión fiscal” y 6 “Daño patrimonial al estado” estipulado en la ley 610 del 2000, por la lesión causada al patrimonio público.
- Se incumple el Decreto Distrital 367 de 1995, numeral 5 del referido reglamento se denomina “Propiedades y administración”, numeral 5.1, literal a el cual señala las propiedades del D. C. y numeral 5.2 que prevé la administración, operación y mantenimiento de los cementerios, así como el artículo 116 del Acuerdo 257 de 2006, donde se encarga a la UAESP de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios funerarios en la infraestructura del D. C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- El Concepto 12 de 2010 de la Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. señala que la prescripción es una forma de extinguir un derecho, debido a que el titular del mismo durante cierto lapso de tiempo no ejerció las acciones tendientes a hacerlo efectivo. Para definir la figura, la Corte Constitucional señaló: *“...La prescripción es un modo para el surgimiento de derechos subjetivos (prescripción adquisitiva), o para extinguir obligaciones (prescripción extintiva). Esta institución jurídica otorga derechos con base en la ocurrencia de hechos. No opera por el simple paso del tiempo, sino que tiene en consideración elementos subjetivos como el ejercicio o inactividad de un derecho subjetivo...”* (Sentencia C-832/01).
- Todo esto, es concordante con la Sentencia 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852) del Consejo de Estado Sección 3ª del 15 de noviembre de 2007 que advirtió: *“...De acuerdo con lo dispuesto en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño. El pago que una entidad u organismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza, presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos. El principio presupuestal de unidad de caja no exime de responsabilidad fiscal al gestor fiscal que con su conducta dolosa o gravemente culposa genere gastos injustificados con cargo a la entidad u organismo, como sería el caso del pago de intereses de mora, multas o sanciones...”*.
- Así como el numeral 2.5 propósitos del Sistema Nacional de la Contabilidad Pública, numerales 79 “salvaguarda de los recursos”

3.3.4. Hallazgo administrativo incertidumbre de \$210.6 millones registrados en la propiedad, planta y equipo no explotado - Cuenta 1637.

Es importante señalar para esta clase de cuentas, lo relacionado con la naturaleza y condiciones que estos elementos representan en los estados contables, puesto que al ser activos no explotados son bienes que han perdido su capacidad normal de operación y no son objeto de uso o explotación en la Entidad, la cual esta sobreestimando la propiedad, planta y equipo; además es importante señalar los argumentos presentados por la Unidad en las respuestas recibidas así:

En abril 13 de 2012, del oficio 130100-UAESP-28, numeral 2, en donde se señala que este es uno de los grupos en los que la Unidad viene *“...adelantando la verificación sobre la existencia de los documentos soporte de la propiedad por parte de la UAESP...”*;

En respuesta al informe preliminar recibido en la Contraloría de Bogotá el 17 de mayo de 2012, proceso número 356269, se señala que *“... los saldos contables de la cuenta 1637 no son objeto de uso o explotación ya que esta cuenta no sólo es utilizada para el ingreso de bienes al almacén cuando dejan de ser utilizados temporalmente, sin descartar que los mismos eventualmente pueden regresar al servicio, ...”*;

Como es responsabilidad exclusiva del área de Almacén, soportar las cifras registradas en los estados contables se debe ejercer un continuo control sobre el estado de los bienes existentes así como los procedimientos que allí se desarrollan para reflejar los hechos económicos como se presentan.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores se ratifica que uno de los requisitos para identificar los activos que se encuentran registrados como “No Explotados” lo constituye la identificación del estado de cada uno de estos activos, labor que hasta ahora se está adelantando por la Unidad y que es base para emitir el concepto técnico que se requiere, para determinar con exactitud si la cifra de los estados contables corresponde a la actualmente registrada o no. Por tal motivo, los activos registrados en la cuenta propiedad, planta y equipo no explotado (Cuenta 1637) presenta incertidumbre en el saldo reportado a diciembre de 2011 el cual fue de \$210.6 millones.

Se incumple lo normado en el Régimen de la Contabilidad Pública, numeral 2.9 Normas Técnicas de Contabilidad Pública, sobre los inventarios y las propiedades, planta y equipo, puesto que los bienes en condiciones de uso que posee una Entidad, deben contar con el criterio técnico de evaluación que identifique en el momento el estado de obsolescencia o deterioro que se pueda presentar en ellos, por cuanto en el momento de presentarse esta situación la calidad y valor del bien se ve disminuido y ello conlleva a que el activo se le dé el tratamiento técnico contable respectivo. Así mismo, se incumple lo normado en el numeral 4.10.1.2, del manual de procedimientos administrativos y contables para el manejo y control de los bienes en los entes públicos adoptado mediante Resolución 001 de 2001.

3.3.5. Hallazgo administrativo subvaluación de \$152.8 millones cuenta 190500 – Bienes y Servicios Pagados por Anticipado.

El Plan General de la Contabilidad Pública señala que, los cargos diferidos se deben amortizar durante el período en el que se espera se va a recibir el servicio, es por ello, que con el fin de no afectar directamente el patrimonio en un solo mes se debe registrar la amortización proporcional al tiempo establecido.

Para efectos de revelación, los otros activos se clasifican atendiendo la clase de bien, condición, naturaleza, así como capacidad para generar beneficios o servicios futuros. Mediante orden de pago 2170 del 8 de septiembre de 2011 se canceló \$366.7 millones a Seguros del Estado por la adquisición de las siguientes pólizas: Seguro de responsabilidad civil para servidores públicos, responsabilidad civil extracontractual, transporte de valores, todo riesgo daños materiales y manejo global entidades oficiales entre otras, todas con cubrimiento desde el 5 de julio de 2011 hasta el 5 de julio de 2012, al revisar el registro de causación y pago de esta operación se observó que, todo el gasto fue cargado en septiembre, momento de cancelación de las pólizas sin haberse realizado la distribución proporcional por el tiempo de duración de las mismas. Como el período de asegurabilidad de los bienes comienza a partir de julio, el valor que le corresponde haberse causado hasta diciembre es de cinco (5) meses, motivo por el cual la cuenta 190500 – Bienes y Servicios Pagados por anticipado se encuentra subvaluada en \$152.8 millones.

La no aplicación de utilizar los mecanismos contemplados en el Plan General de la Contabilidad Pública sobre la distribución del gasto en los períodos en que se va a hacer uso del servicio, hace que existan períodos en los cuales se incrementen demasiado los gastos y en este momento no se muestre la realidad de los hechos económicos.

Se incumple lo reglamentado en el Régimen de la Contabilidad Pública, el numeral 2.7, “Racionalidad” en cuanto a que las transacciones deben revelar normas técnicas y procedimientos, así como el numeral 2.9 Normas Técnicas de Contabilidad Pública en el título “Otros Activos”.

3.3.6 Hallazgo administrativo incertidumbre \$77.8 millones cuenta 919090 – Otras responsabilidades contingentes

Teniendo en cuenta que en las cuentas de orden acreedoras se está registrando una posible obligación que puede llegar a afectar la estructura financiera de la entidad y sabiendo que el riesgo es alto en cuanto a la posibilidad de recuperar las sumas señaladas, esta cuenta se observa por la posible contingencia que se llegue a presentar.

Revisados los saldos registrados en los estado financieros junto con las notas y los documentos entregados por la Entidad se observa que en la cuenta 919090 “Otras responsabilidades contingentes” sí bien se está registrado \$77.8 millones por el compromiso que tiene la Unidad con la EAAB ESP como menciona el oficio

6278 de fecha 3 de diciembre de 2007 en el cual se señala *“...me permito informarle que el Comité de Conciliación de la EAAB ESP decidió aceptar el mecanismo de pago de las obligaciones pendientes con la UAESP...”*, también hay que tener en cuenta que, desde el 2007 la UESP acordó recuperar estos dineros con el Consorcio COOTRANSFUN LTDA. – Jorge Silva Bernal por cuanto ellos son los que adeudan este valor; sin embargo, y como se señala en el oficio 11619 de EAAB del 6 de noviembre de 2007 (S-2007-172080 serial identificado por EAAB), la Unidad en esa fecha acordó iniciar el proceso ejecutivo correspondiente y en la medida que fuera recuperando los dineros, estos se trasladarían a la EAAB.

Mediante oficio 130100-UAESP-43, numeral 3, de abril 16 de 2012, se solicitó a la UAESP se indicaran respecto a esta reclamación: Antecedentes, valor inicial y actual de la pretensión, tipo de riesgo actual, situación actual de este proceso, soporte de la gestión adelantada por la UAESP, sobre este proceso ejecutivo en contra del prestador del servicio de cementerios sin haberse obtenido a fecha de este informe respuesta sobre los temas señalados en este párrafo.

Teniendo en cuenta lo relacionado en este numeral se observa que la Unidad no ha priorizado gestionar esta labor, además esta obligación presenta antigüedad de cuatro (4) años cuatro (4) meses, peor aún cuando la probabilidad de ocurrir fallo desfavorable es tan alto. Con los antecedentes presentados es claro que, en el momento que sea exigible esta obligación por parte de EAAB, estos valores van a afectar la realidad económica de la Unidad.

Se incumple la Constitución Nacional, Título I - De los principios fundamentales - , artículo 6o., en cuanto a que *“...Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones...”*.

El artículo 2º literal e) de la Ley 87 de 1993 *“...Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros...”* artículo 2º literales a) de la Ley 87 de 1993: *“...Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten...”* y Literal f) *“Definir y aplicar medidas para prevenir riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.”*

Así como el numeral 5 propósitos del Sistema Nacional de la Contabilidad Pública, párrafo 79 *“salvaguarda de los recursos”* y párrafo 81 *“Utilizar el patrimonio de manera eficiente”*.

Sistema de Control Interno Contable

El sistema de control interno es parte integral del resultado presentado en los estados contables, así como de los sistemas de planeación, información y operación; es responsabilidad de la entidad diseñar, implementar y establecer políticas de control interno contable con el fin de garantizar, que las acciones administrativas permitan reconocer y revelar los hechos económicos presentados en los estados financieros de manera confiable relevante y comprensible en el momento en que se suceden.

Del análisis efectuado a las cuentas auditadas, como fueron: Deudores, Propiedad Planta y Equipo, Otros Activos y Cuentas de Orden por Contra, se evaluó el sistema de control interno contable en la cual evaluados los procedimientos de control, la mayor representatividad se enmarca dentro de un control deficiente y no efectivo, arrojando cada uno de ellos un porcentaje del 27%, el 13% se considera como efectivo y el 33% no se aplica a la Unidad dadas las características especiales que allí se desarrollan. Por tanto esta calificación se ubicándola en un nivel de confianza malo con alto riesgo.

3.3.7 Hallazgo administrativo gestión saneamiento predial

El Gobierno Distrital en el artículo 116 del Acuerdo 257 de 2006 facultó a la UAESP para dirigir y coordinar la prestación de los servicios funerarios, así mismo el artículo 117 señala que se deberán realizar todas las actuaciones que sean necesarias para sanear la titularidad y la propiedad de los Cementerios Norte y Sur de la ciudad, sin embargo la UAESP está en mora de gestionar con las autoridades competentes el cumplimiento de este mandato.

En respuesta al oficio 130100-UAESP-39, numeral 6 entregado el 17 de abril y confirmado en la visita administrativa practicada, se observó que en el terreno denominado Buenos Aires están ubicados el parque Cementerio Serafín y parte del relleno sanitario, inmuebles que a la fecha no han sido desenglobados ni se ha realizado el proceso de solicitud de entrega a título gratuito de cesión del Distrito como propietario a la UAESP como administradora de estos. Es importante señalar, que la Unidad está en mora de cumplir con el mandato legal donde se le asignaron sus funciones y se facultó para adquirir los predios que requiera en desarrollo de su objeto social.

La falta de oportunidad en las decisiones administrativas para lograr que los procesos de saneamiento y titularidad de los predios que la UAESP, debe poseer

y administrar, contribuye a que el resultado de la gestión sea inoportuno y muy lapso, obligando a la Entidad en algunas ocasiones a incurrir en gastos administrativos y legales más costosos de los previamente pactados.

Se incumple el Decreto Distrital 367 de 1995, numeral 5 del referido reglamento se denomina “Propiedades y administración”, numeral 5.1, literal a, el cual señala las propiedades del Distrito Capital y numeral 5.2 que prevé la administración, operación y mantenimiento de los cementerios, así como el artículo 116 del Acuerdo 257 de 2006, donde se encarga a la UAESP de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios funerarios en la infraestructura del D. C., el Acuerdo 257 de 2006 en su artículo 116 donde le asigna funciones propias a la UAESP, así como el artículo 117 referente al saneamiento y titularidad de los predios de los cementerios, así como el Decreto 557 de 2007 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

3.3.8 Hallazgo administrativo Incumplimiento Actividades del Comité Técnico de Sostenibilidad de la UAESP

Al revisar la Resolución 614 de 2010 “...en la cual se reestructura el Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos se establece reglamento y se fijan funciones...”, en su artículo segundo, literal g, el cual corresponde a “...Establecer los controles que se deban implementar por las áreas responsables, para mejorar la calidad de la información contable..”; se observa que en este artículo se incumple con la descripción e inclusión de las actividades mínimas que reglamenta la Resolución 357 de 2008 expedida por la C.G.N. En su numeral 4 referente a que, los controles asociados al proceso contable deben corresponder con las medidas implementadas por la entidad con el objetivo de obtener estados contables e informes razonables; para ello como mínimo, se deben considerar las siguientes actividades: Identificación, clasificación, registro y ajuste, elaboración de estados contables y análisis, interpretación y comunicación de la información. Tal como se observa en el artículo segundo ninguna de estas actividades están contenidas en la Resolución 614 de 2010 expedida por la UAESP.

Sin la implementación de acciones de control específicos, es dispendioso para la entidad identificar y actuar sobre los riesgos asociados al proceso contable. Se incumplen las Resoluciones 614 de 2010 y 357 de 2008, Procedimiento para la Implementación y Evaluación del Control Interno Contable.

3.3.9 Hallazgo administrativo funciones Comité

Al revisar la Resolución 614 de 2010 “...en la cual se reestructura el Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos se establece reglamento y se fijan funciones...”, se observa incumplimiento en cuanto a:

Lo consagrado en el Artículo 5º, el cual señala que este Comité se reunirá cada tres (3) meses o en forma extraordinaria cuando las circunstancias lo requieran; como esta Resolución rige a partir del primero (1) de septiembre de 2010, durante el año 2011 se debió haber realizado como mínimo cuatro (4) reuniones sin embargo al efectuar el respectivo seguimiento del año en mención se encontró que tan sólo se realizaron dos (2) los cuales corresponden a las actas números 3 y 4 de 29 de junio y 29 de septiembre de 2011.

Mediante oficio 130100-UAESP-19 de Febrero 29 de 2012 se solicitaron los informes y el seguimiento del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable realizados durante el año 2011, con los documentos reportados los cuales corresponden a las actas número 3 y 4, se evidencia incumplimiento en el objetivo de este Comité al cual le corresponde revelar, asesorar en políticas y procedimientos de depuración, actuar como instancia asesora del área contable, establecer los controles que se deban implementar, así como recomendar e implementar acciones necesarias que conduzcan a garantizar que la información contable cumpla con las políticas, estrategias, controles y procedimientos requeridos para que los saldos reportados en los estados financieros se revelen con sujeción a las normas sustantivas y procedimentales del Plan General de la Contabilidad Pública.

No se dio estricto cumplimiento a la aplicabilidad del acto administrativo expedido por la Dirección General de la UAESP, donde se reestructura, reglamenta y se fijan las funciones del Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable.

Evidenciándose el incumplimiento en el reglamento y las funciones que se enmarcan en dicho Comité, artículos segundo, tercero y quinto, Resolución 614 de 2010 expedida por la UAESP, en “...la cual se reestructura el Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos se establece reglamento y se fijan funciones...”, así como la Resolución 357 del 23 de julio de 2008 expedida por la Contaduría General de la Nación “por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación”.

3.3.10 Hallazgo administrativo Seguimiento a Reuniones de Autocontrol

Revisado el Informe Evaluación de la Gestión celebrado el 18 de noviembre de 2011 se observa que, la oficina Asesora de Planeación presentó extemporáneamente el resultado de diez (10) reuniones, y la dirección de Seguimiento y Evaluación no entregó seis (6). La UAESP mediante acto administrativo creó y reglamentó los subcomités de autocontrol que se deben adelantar, así como las instrucciones que se deben seguir para dar cumplimiento al seguimiento y control que se debe adelantar para el fortalecimiento del control interno de la Unidad.

Todas las dependencias de la UAESP deben dar aplicabilidad a los actos administrativos que expida la Alta Gerencia, puesto que su estricto cumplimiento permite evidenciar óptimos resultados en la gestión adelantada en cada una de las áreas.

Incumplimiento artículos segundo, cuarto y quinto, Resolución 614 de 2010 expedida por la UAESP, en “...la cual se reestructura el Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos se establece reglamento y se fijan funciones...”, así como la Resolución 357 del 23 de julio de 2008 expedida por la Contaduría general de la Nación “por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación”.

3.4 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

3.4.1 Aprobación del presupuesto

Mediante Acuerdo No. 457 de diciembre 21 de 2010, se expidió el presupuesto anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones para la vigencia 1° de enero a 31 de diciembre de 2011, el cual fue liquidado según Decreto 532 de diciembre 23 de 2010, donde se asignó a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP- un presupuesto de \$183.038.0 millones, el cual en el transcurso del año fue objeto de dieciséis (16) modificaciones que alcanzaron un monto de \$-10.082.4 millones, equivalente a una disminución del -5.5%, para culminar con un presupuesto definitivo de \$172.955.6 millones.

La mayor afectación presupuestal de ingresos y gastos se presentó en el mes de diciembre de 2011, dado que se recaudaron por transferencias \$34.576.0, que corresponden al 20.% del presupuesto definitivo de ingresos y se comprometieron recursos por \$35.528.7 millones, equivalentes al 20.5% del presupuesto de gastos

disponible para la vigencia 2011, recursos utilizados principalmente para el pago de factores salariales del personal de planta y para atender los pagos de la prestación del servicio de alumbrado público correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2011, en ejecución del convenio 766 del 30 de abril de 1997 suscrito entre el Distrito Capital / UAESP y CODENSA, el cual tiene por objeto la prestación del servicio de alumbrado público de Bogotá.

3.4.2 Presupuesto de Ingresos

La UAESP presupuestó inicialmente ingresos del orden de \$183.038.0 millones, los cuales en el transcurso de la vigencia 2011 fueron objeto de diversas modificaciones que conllevaron a consolidar un presupuesto definitivo de \$172.955.6 millones, recursos que están representados en transferencias del D. C. por valor de \$169.668.6 millones, que porcentualmente equivalen a un 98.1%, del total de la vigencia; ingresos corrientes por \$3.207.1 millones (1.8%) y recursos de capital \$79.9 millones (0.01%).

Ingresos Corrientes: Están constituidos por la venta de bienes, servicios y productos – Consorcio Nuevo Renacer-Servicios Funerarios por \$ 745.2 millones y los provenientes del proyecto de Biogas por \$2.511.1 millones. Al finalizar la vigencia alcanzaron un recaudo de \$3.256.4 millones, es decir una ejecución de 101.5 %.

Recursos de Capital: Pertenecen a las cuentas recursos del balance (recursos reservas) por valor de \$49.9 millones; rendimientos por operaciones financieras (Bancos Davivienda, AV-Villas y Occidente) por valor de \$30.0 millones, recursos que al finalizar la vigencia alcanzaron un valor de \$91.8 millones.

Transferencias Administración Central: Corresponden a recursos del Distrito Capital, que de acuerdo con las disposiciones legales vigentes son transferidos al presupuesto de funcionamiento y operación de la entidad, los cuales se logró recaudar en el año \$157.901.4 millones, que porcentualmente equivale a un 93.1% de ejecución presupuestal.

Otros Recursos de Capital: Relacionados con la cuenta recuperación cartera recaudo por litigio Unión Temporal, por un valor de \$37.4 millones, recursos que no fueron presupuestados inicialmente.

Con la expedición del Decreto 648 de diciembre 28 de 2011 se presentó la principal modificación al presupuesto de ingresos de la entidad, presentando un recorte por valor de \$-10.082.4 millones, siendo las cuentas transferencias de la

administración central y los ingresos corrientes las más afectadas con un recorte de \$ -6.246.5 millones y \$-3.319.8 millones respectivamente.

Al finalizar la vigencia la entidad alcanzó un nivel de ejecución de los ingresos del 93.3%.

3.4.3 Presupuesto de gastos e inversión definitiva.

Con una apropiación definitiva de \$172.955.6 millones asignados para la vigencia 2011, se destaca el rubro gastos de funcionamiento con \$141.529.5 millones, con una participación de 81.9% del presupuesto total y para inversión \$31.426.1 millones, que representa el 18.1%.

Es importante precisar que, del rubro funcionamiento el de mayor participación en el presupuesto de gastos, la cuenta transferencias para funcionamiento presenta una apropiación disponible de \$134.200.4 millones (94.8% del rubro), la cual reportó una ejecución presupuestal y de giros del 100.0%, recursos que se destinaron para atender los compromisos adquiridos en la vigencia 2011 del convenio 766 suscrito en el año 1.997 y el acuerdo complementario de enero de 2002, celebrado con CODENSA S. A. E.S.P., el cual tiene por objeto operar el servicio de alumbrado público de Bogotá, D. C.

El presupuesto de gastos presentó una ejecución presupuestal de \$168.400.0 millones, que equivale al 97.4% y realizó desembolsos al final de la vigencia por \$160.479.4 millones (92.8%). Al rubro inversión se le apropiaron en definitiva recursos por valor de \$31.426.1 millones, representados para inversión directa \$17.660.3 millones, orientados a la ejecución de los cuatro (4) proyectos de inversión a cargo de la UAESP contemplados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”; para reservas presupuestales \$9.663.1 millones y los pasivos exigibles por \$4.102.6 millones.

3.4.3.1 Ejecución presupuesto proyectos de inversión.

**TABLA 9
EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DIRECTA
VIGENCIA 2011**

Millones de \$

Proyecto	Presupuest Definitivo	Valor Ejecutado	% Ejecución	Valor Girado	% Ejecución Giro
581 Gestión institucional	2.153.4	2.029.8	94.3	1.393.3	64.7
582 Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá D. C.	2.748.4	2.734.0	99.5	2.646.7	96.3
583 Gestión para los servicios funerarios Distritales	3.428.7	3.216.8	93.8	2.299.2	67.1

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

584 Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región	9.329.7	7.903.6	84.7	4.886.8	52.4
TOTAL	17.660.3	15.884.3	89.9	11.225.9	63.6

Fuente: Ejecución presupuesto de Gastos e Inversiones 2011 UAESP – SIVICOF.

- Proyecto 581 “Gestión institucional”.

Con un presupuesto definitivo de \$2.153.4 millones, la ejecución presupuestal fue del 94.3% y el porcentaje de giros del 64.7%.

Objetivo general: Consiste en suministrar elementos, recursos, insumos y personal para apoyar el desarrollo eficaz de los procesos estratégicos, misionales, de control y de soporte, para lo cual la UAESP suscribió ciento ocho (108) contratos por valor total de \$2.029.1 millones, los cuales están orientados a apoyar la gestión que adelanta la entidad.

Los contratos mas representativos corresponden a los suscritos con la empresa Servicios de Integración Institucional SAS, por valor \$157.5 millones, que tiene por objeto efectuar de manera integral, el soporte técnico, mantenimiento, adaptación de las funcionalidades liberadas por la Secretaría Distrital de Hacienda y el desarrollo de nuevas funcionalidades al Sistema de información Administrativo y Financiero SI CAPITAL de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP y el contrato celebrado con AROLEN S. A, para suministrar una solución de respaldo de información en línea que contengan hardware y software, incluyendo la infraestructura necesaria para tener conexión inalámbrica para cada una de los pisos de la sede principal de la entidad, por valor de \$136.6 millones.

- Proyecto 582 Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá D. C.

Con un presupuesto definitivo de \$2.748.4 millones, la ejecución presupuestal alcanzó el 99.5% y giros del 96.3%.

Objetivo general: Contribuir al fortalecimiento de los procesos de planeación, supervisión, control y evaluación de la prestación del servicio de alumbrado público en el Distrito Capital, siendo la supervisión y control del servicio de alumbrado público la actividad más representativa.

Para adelantar el desarrollo del proyecto la entidad suscribió cincuenta y tres (53) contratos por valor de \$2.732.8 millones, destacando el celebrado con la firma Consorcio Interalumbrado por valor de \$2.064.3 millones, el cual tiene por objeto la interventoría técnica, operativa administrativa, financiera ambiental, de salud ocupacional y seguridad industrial y plan de contingencia, relacionados con el

convenio N° 766 de 1997 y el acuerdo complementario del mismo suscrito entre el Distrito Capital / UAESP y Codensa S. A. ESP del año 2002, el cual tiene por objeto la prestación del servicio de alumbrado público de Bogotá, D. C.

- Proyecto 583 “Gestión para los servicios funerarios distritales “

Se le asignó un presupuesto definitivo de \$3.428.7 millones, la ejecución presupuestal fue del 93.8% y nivel de giros del 67.1%.

Objetivo general: Contribuir al fortalecimiento de los procesos de planeación, supervisión, control y evaluación del impacto que realiza la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, para garantizar la prestación de los servicios funerarios en los equipamientos de propiedad del Distrito Capital y cumplir las responsabilidades asignadas por el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios - PMCSF.

Para la ejecución de los recursos del proyecto se suscribieron ciento tres (103) contratos por valor de \$3.197.6 millones, siendo los más representativos los relacionados con la adición N° 1 y prórroga N° 2 al contrato de obra N° 469 de 2010, suscrito entre la UAESP y el Consorcio Vial Central, cuyo objeto es realizar las obras de mantenimiento de las vías principales del Cementerio Central, el cual tiene un valor de \$813.4 millones; el contrato relacionado con la adición y modificación N° 1 al contrato de concesión N° 148 de 2005, celebrado entre la UAESP y el consorcio Nuevo Renacer, que tiene por objeto la administración, operación y mantenimiento, de los cuatro (4) cementerios de propiedad del Distrito Capital, por valor de \$295.7 millones

- Proyecto 584: “Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región”.

Con un presupuesto definitivo de \$9.329.7 millones, la ejecución presupuestal fue del 84.7% y nivel de giros del 52.4%.

Objetivo general: Implementar acciones que contribuyan a la gestión que realiza la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, para la prestación de los servicios relacionados con el manejo de los residuos sólidos en el Distrito Capital y la Región.

Con el presupuesto asignado al proyecto la entidad suscribió doscientos sesenta y cinco (265) contratos por valor de \$7.760.2 millones, entre los cuales se destacan los siguientes: El convenio interadministrativo Firmado con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, por valor de \$1.213.4 millones, que tiene por

objeto ejecutar por parte de FONADE la gerencia integral de proyectos, para adelantar la adquisición del predio, el diseño, los estudios técnicos, la construcción y dotación del centro de servicios de bienestar de escala vecinal para el área de influencia del Relleno Sanitario Doña Juana – RSDJ, en la localidad de Ciudad Bolívar, en desarrollo del plan de gestión social formulado por la UAESP para el RSDJ; igualmente el convenio interadministrativo con el Fondo de Desarrollo Local de Usme, cuyo objeto es aunar recursos técnicos, humanos, financieros y administrativos, para desarrollar acciones que contribuyan al mejoramiento del espacio público coadyuvando a la apropiación y recuperación del territorio de los barrios aledaños al RSDJ, Quintas del Plan Social y Granada Sur, de conformidad con el plan de gestión social formulado por la UAESP y el Plan de Desarrollo Usme Positiva Participativa y Solidaria en el marco del Programa Mejoramos El Barrio, el cual alcanzó un valor de \$405.0 millones.

Los desembolsos pendientes de giro de los proyectos de inversión están relacionados principalmente con el valor pendiente de pago de los contratos que se encuentran en ejecución y que tienen fecha de culminación en el año 2012, por tanto, esos saldos se constituyeron como reservas presupuestales para la siguiente vigencia.

3.4.4 Reservas Presupuestales

El total de las reservas constituidas por la UAESP para el año 2011 alcanzaron un valor de \$4.479.9 millones, que corresponden al 2.6% del presupuesto definitivo asignado a la entidad para la vigencia. Al comparar las reservas presupuestales constituidas en 2011 con las presentadas en la vigencia anterior, se evidencia que las mismas presentan una considerable disminución, al pasar de \$7.651.6 millones en la vigencia 2010 a \$4.479.9 millones en 2011, es decir, una disminución de \$3.171.7 millones, equivalentes a un - 41.5%, lo cual esta en concordancia con los lineamientos de gestión de la Dirección Distrital de Presupuesto para disminuir las reservas presupuestales de inversión y funcionamiento constituidas al cierre fiscal de cada vigencia.

TABLA 10
COMPARATIVO RESERVAS PRESUPUESTALES 2010 – 2011

Millones de \$

Concepto	Reservas Presupuestales		
	Vigencia 2010	Vigencia 2011	% variación
Funcionamiento	292.6	141.3	-51.7%
Inversión Directa	7.359.0	4.338.6	-41.0%
TOTAL	7.651.6	4.479.9	-41.5%

Fuente: Ejecución presupuestal UAESP – 2010-2011

Es importante destacar que los mayores valores correspondieron a inversión directa con \$4.338.6 millones, que equivalen al 96.8% del total de las reservas constituidas, representados básicamente en los proyectos de inversión “Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital, que se ubicaron en \$2.753.9 millones y en “Gestión para los servicios funerarios distritales”, con \$669.6 millones.

3.4.5 Cuentas por Pagar

El total de las cuentas por pagar constituidas por la UAESP en la vigencia 2011 ascendieron a \$1.569,1 millones, que comparadas con las presentadas en 2010 (\$5.330.9), presentan una disminución para el último año en \$3.761.8 millones, que porcentualmente equivalen a un -70.7%.

Los valores más representativos corresponden a inversión directa con \$1.213.2 millones, que constituyen el 73.3% del total de las cuentas por pagar generadas al final de la vigencia, representados básicamente en los proyectos de inversión “Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital, que se ubicaron en \$508.8 millones y en “Gestión para los servicios funerarios distritales”, con \$243.7 millones.

3.4.6 Vigencias futuras

El Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS mediante acta de reunión N°. 13 de 2008 de octubre 27 de 2008, autorizó a la UAESP comprometer recursos con cargo a vigencias futuras para el año 2011 en el rubro de inversión por un valor total de \$2.409.1 millones, recursos orientados a la ejecución de los proyectos de inversión “Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá” y “Gestión para los servicios funerarios distritales”.

- 582 - Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá, D. C.

En un valor de \$2.064.3 millones para respaldar los compromisos adquiridos en el contrato de consultoría 446 de noviembre 18 de 2009, celebrado con la firma Consorcio Interalumbrado, con el objeto de realizar la interventoría Técnica, operativa administrativa, financiera ambiental de salud ocupacional y seguridad industrial y plan de contingencia relacionados con el convenio No. 766 de 1997 suscrito entre el Distrito Capital/UAESP y Codensa, para la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá D. C.

Para lo anterior la entidad expidió el certificado de disponibilidad presupuestal N°1 de enero 01 de 2011 por valor de \$2.064.3 millones y el certificado de registro presupuestal N°1 de enero 01 de 2011 por valor de \$2.064.3 millones.

▪ 583 - Servicios Funerarios Distritales

En la vigencia 2011 se destinaron recursos por valor de \$557.2 millones para amparar los compromisos económicos del contrato de interventoría N° 500 de 2009, suscrito con el Consorcio CMB Interventores, el cual tiene por objeto realizar la interventoría técnico-operativa, administrativa, financiera, jurídica, ambiental y de sistemas al contrato de concesión N° 148 de 2005, que desarrolla todo lo relacionado con la administración, operación y mantenimiento de los cuatro (4) cementerios de propiedad del Distrito Capital (cementerios parque Serafín, Del Sur, Central y del Norte).

Para atender los compromisos contractuales en la vigencia 2011, la entidad expidió los siguientes certificados de registro presupuestal: N°2 por valor de \$53.3 millones; N° 492 por \$85.7 millones; No. 548 por \$152.9 millones; N°803 por valor de \$73.7 millones y el N°854 por \$191.6 millones. Del certificado 854 al cierre de la vigencia 2011 se efectuaron giros por valor de \$129.6 millones, por tanto, el saldo restante se constituyó como reserva presupuestal para el año 2012, para lo cual la entidad expidió el certificado de registro presupuestal N° 97 de enero 25 de 2012, por un valor de \$62.0 millones.

Conclusiones

El presupuesto de ingresos, gastos e inversión de la UAESP fue objeto de dieciséis (16) modificaciones en la vigencia 2011, lo cual refleja que la entidad no ha tenido una adecuada programación de los recursos a ejecutar en cumplimiento de su misión institucional.

La cuenta transferencias para funcionamiento presentó la mayor participación del presupuesto de ingresos, gastos e inversión de la UAESP, con una apropiación disponible de \$134.200.4 millones (94.8% del rubro), reportó una ejecución presupuestal y de giros del 100.0% en la vigencia 2011, recursos que se destinaron para atender los compromisos adquiridos ejecución del convenio 766 del 30 de abril de 1997 suscrito entre el Distrito Capital / UAESP y CODENSA, el cual tiene por objeto la prestación del servicio de alumbrado público de Bogotá.

De los cuatro (4) proyectos de inversión contemplados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” a cargo de la UAESP en la vigencia 2011, los proyectos “Gestión para los Servicios Funerarios Distritales”, “Gestión Integral de

Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región”, concentran el mayor volumen del presupuesto de inversión directa de la entidad (72.2%), presentan en promedio una ejecución presupuestal del 89.3% y un nivel de giros del 59.7%; los recursos pendientes por desembolsar se constituyeron como reservas presupuestales para la vigencia 2012.

Las reservas presupuestales y las cuentas por pagar constituidas por la UAESP en las vigencias 2010 y 2011 presentan para el último año una disminución porcentual de -41.5% y -70.7% respectivamente, lo cual esta en concordancia con los lineamientos de gestión de la Dirección Distrital de Presupuesto para disminuir las reservas presupuestales de inversión y funcionamiento constituidas al cierre fiscal de cada vigencia.

Las vigencias futuras autorizadas con el CONFIS para comprometer recursos con cargo al presupuesto de la UAESP vigencia 2011, por valor de \$2.409.1 millones, se utilizaron para amparar los compromisos económicos de los proyectos de inversión “Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá” y “Gestión para los servicios funerarios distritales”.

Concepto

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que la programación presupuestal es un instrumento de planeación y control de las entidades para el cumplimiento de su objeto misional y en consideración que el presupuesto inicialmente asignado a la entidad fue objeto de numerosas modificaciones en el transcurso del año y que la inversión directa presentó rezago en la ejecución de los pagos frente a los recursos comprometidos en la vigencia 2011, lo cual dio origen a la constitución de reservas presupuestales, permite concluir que se presentan debilidades en la planeación presupuestal por parte de la UAESP.

3.5. EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO Y AL BALANCE SOCIAL

3.5.1 Evaluación Plan de Desarrollo

Dentro de las responsabilidades de la UAESP se encuentran: El manejo integral de residuos sólidos, servicios funerarios, y alumbrado público, para lo cual mediante Resolución 224 de 2007 se adoptó el portafolio por líneas de negocio. La UAESP hace parte del Plan de Desarrollo a través de los siguientes Objetivos Estructurantes.

TABLA 11
PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR

Plan de Desarrollo BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR				
Objetivo Estructurante / Programa / Meta Plan de desarrollo/ Indicador	2011			
	Programado	Ejecutado	Cumplimiento Presupuesto	Cumplimiento Meta
Derecho a la Ciudad	15,507	13,854	89.3%	
Mejoremos el Barrio	2,748	2,734	99.5%	
Alcanzar 100% de cobertura en alumbrado público en barrios legalizados	2,748	2,734	99.5%	100%
Cobertura del servicio de alumbrado público en barrios legalizados				100%
Proyecto / Metas proyecto:				
582 Gestión para el servicio de alumbrado público	2,748	2,734	99.5%	
1. Analizar el 100% de las solicitudes de expansión del servicio de alumbrado público	67	67	100.0%	100%
2. Controlar las prestaciones del servicio de alumbrado público	2,509	2,509	100.0%	100%
3. Analizar 100% la información recopilada para evaluar el impacto del servicio de alumbrado público	172	158	91.9%	100%
2011				
Objetivo Estructurante / Programa / Meta Plan de Desarrollo/ Indicador	Programado	Ejecutado	Cumplimiento Presupuesto	Cumplimiento Meta
Derecho a la Ciudad				
Transformación Urbana Positiva	12,758	11,120	87.2%	
Poner a disposición 32 servicios funerarios en los 4 equipamientos de propiedad distrital	3,429	3,217	93.8%	
Servicios funerarios disponibles en los 4 equipamientos de propiedad distrital				34.38%
Proyecto / Metas proyecto:				
583 Gestión para los servicios funerarios distritales	3,429	3,217	93.8%	
1. Controlar los servicios funerarios en 4 equipamientos de propiedad del Distrito Capital	764	764	100.0%	100%
2. Adecuar 4 equipamientos de propiedad del Distrito Capital para la prestación de los servicios funerarios integrales	1,847	1,647	89.2%	100%
3. Diseñar e implementar 100% los instrumentos establecidos para la regularización de los servicios funerarios en el Distrito Capital	541	540	99.8%	100%
4. Establecer un modelo para prestación de los servicios funerarios en los equipamientos de propiedad del Distrito Capital	0	0	0.0%	0%
5. Analizar 100% la información recopilada para evaluar el impacto de los servicios funerarios prestados en los equipamientos de propiedad del Distrito Capital	277	266	96.0%	100%
6. Realizar dos estudios relacionados con los servicios funerarios en el Distrito Capital	0	0	0.0%	0%
2011				
Objetivo Estructurante / Programa / Meta Plan de desarrollo/ Indicador	Programado	Ejecutado	Cumplimiento Presupuesto	Cumplimiento Meta
Derecho a la Ciudad				
Transformación Urbana Positiva	12,758	11,120	87.2%	
Alcanzar 100% de cobertura en la prestación del servicio de disposición final de residuos sólidos en el relleno sanitario Doña Juana	3,503	3,047	87.0%	100%
Cobertura en la prestación del servicio de disposición final de residuos sólidos en el Relleno Sanitario Doña Juana				100%
Proyecto / Metas proyecto:				
584 Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región	9,330	7,903	84.7%	
1. Controlar la prestación de 2 servicios de aseo en todos sus componentes -Ordinario y Especial	2,589	2,561	98.9%	100%
2. Establecer 4 modelos para el manejo de los residuos sólidos generados en el Distrito Capital	43	41	95.3%	100%
3. Implementar 100% estrategias para el manejo adecuado de los residuos sólidos por parte de los habitantes del Distrito Capital	1,022	1,021	99.9%	100%
4. Adecuar una unidad Relleno Sanitario Doña Juana	2,866	2,814	98.2%	100%
5. Analizar 100% información recopilada para evaluar el impacto del servicio de aseo en todos sus componentes	899	768	85.4%	100%
6. Planear y coordinar 100% la recuperación de los materiales susceptibles de aprovechamiento	1,133	419	37.0%	100%
7. Implementar 100% las estrategias de inclusión social establecidas para la población recicladora de oficio en condicior	779	279	35.8%	100%
8. Realizar 2 estudios para establecer las mejores prácticas para la gestión integral de los residuos sólidos y viabilidad d	0	0	0.0%	0%
2011				
Objetivo Estructurante / Programa / Meta Plan de desarrollo/ Indicador	Programado	Ejecutado	Cumplimiento Presupuesto	Cumplimiento Meta
Gestión Pública Efectiva y Transparente	2,153	2,030		
Desarrollo institucional integral	2,153	2,030	94.3%	100%
Implementar el sistema de Gestión documental en el 100% de los sectores y entidades de la administración distrital				100%
Implementación del sistema de gestión documental				100%
Proyecto / Metas proyecto:				
581 Gestión institucional	2,153	2,030	94.3%	
1. Administrar 100% la información, las comunicaciones y documentos de la Unidad	1,471	1,390	94.5%	100%
2. Mejorar 2 sistemas de control interno y de gestión de calidad de La unidad	633	605	95.6%	100%
3. Adecuar una sede administrativa	50	35	70.0%	100%
TOTAL UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS	17,660	15,884	89.9%	

Fuente: Información Plan de Desarrollo, suministrada por la UAESP

3.5.1.1 Proyecto 582: Gestión para el servicio de alumbrado público

El proyecto busca garantizar en un 100% la prestación del servicio de alumbrado público en el Distrito Capital, incluyendo la zona rural de Sumapaz.

Los recursos asignados a este proyecto tal y como se observa en la tabla siguiente, en su mayoría se destinaron a realizar la interventoría relacionada con el convenio 766 de 1997 y al acuerdo complementario del mismo, suscrito entre el Distrito Capital, la UAESP y Codensa desde enero de 2002.

En cumplimiento de la meta 2 del proyecto, se está ejecutando el contrato de consultoría 446 de 2009, que para el 2011 tuvo una asignación de \$ 2.064 millones, es decir, un 75% de los recursos asignados al proyecto, este contrato se detalla a continuación.

TABLA 12
CONTRATO MÁS REPRESENTATIVO, PROYECTO 582

(Millones de pesos)

Contrato	Actividades a desarrollar	Valor
Contrato de Consultoría 446/2009	Realizar la interventoría técnica, operativa, administrativa, financiera, ambiental, de salud ocupacional y seguridad industrial y plan de contingencia relacionados con el Convenio No 766 de 1997 y al Acuerdo complementario del mismo suscrito entre el Distrito Capital, la UESP y CODENSA, el 25 de enero de 2002, cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado publico de en bogota D.C.	2,064,4

Fuente: Contratación de Inversión 2011, información complementaria Plan de Desarrollo.

De otro lado, en cumplimiento de la meta 3, se atendieron durante la vigencia las Peticiones, Quejas y Reclamos - PQRs, a través de la línea 115, relacionadas con la prestación del servicio de alumbrado público al igual que el control y la supervisión en el funcionamiento de los semáforos vehiculares, peatonales y módulos de intermitencia de la ciudad. En la vigencia 2011, las PQRs, relacionadas con alumbrado público ascendieron a 17.904, estas en un 80% provienen de la interventoría y un 20% de los ciudadanos, el 54,8% de las mismas, se atendieron en un tiempo inferior a 72 horas.

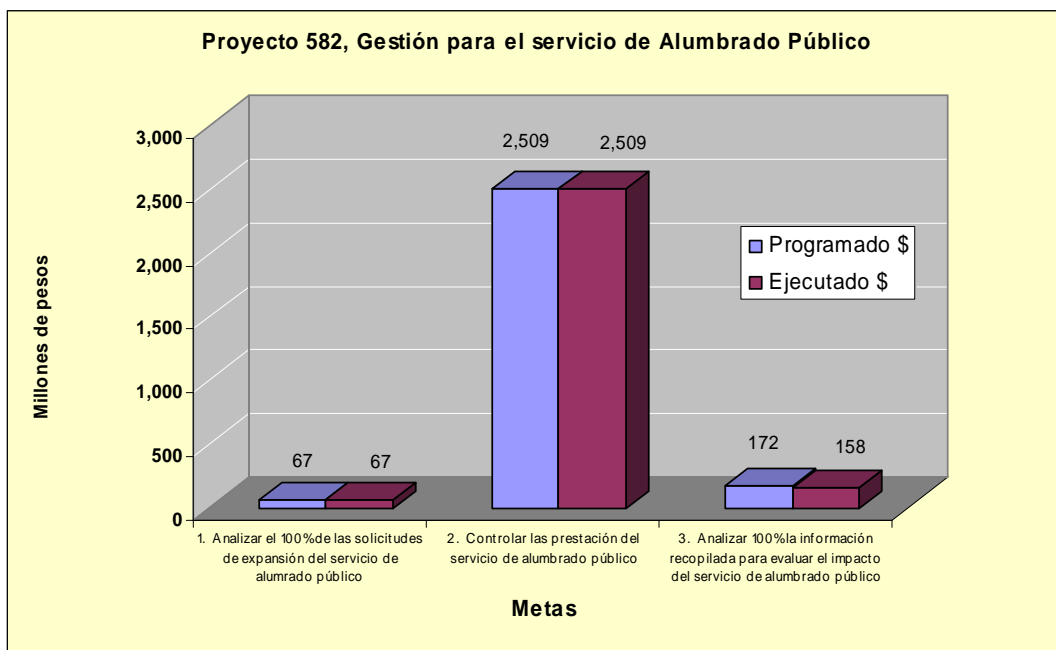
En el periodo se realizó el servicio de mantenimiento correctivo y preventivo a 331.037 luminarias, de acuerdo con los requerimientos del sistema, se incorporaron nuevas luminarias y se efectuó el retiro de muchas de ellas por tecnología (de mercurio a sodio), posticidios, reposiciones por hurto o vandalismo, entre otros.

En el apoyo al Programa Vecindarios Seguros (antes ZAISC - Zonas de Atención Integral de Seguridad y Convivencia) de la Secretaría de Gobierno, se realizaron

recorridos en todas las localidades de la ciudad, así como revisión a los 31 sectores de ZAISC, de los cuales se generaron y atendieron 50.175 órdenes de trabajo para reparación de daños en el sistema de alumbrado en esas zonas.

Como actividades complementarias con el proyecto 582, se han recibido y analizado los proyectos fotométricos, se está realizando la revisión del RETILAP²¹ y se están llevando a cabo las pruebas piloto de telegestión, y se continúa con la medición de los parámetros eléctricos y lumínicos en cada uno de los circuitos intervenidos.

En la gráfica siguiente se observa, el comportamiento de las metas en cuanto a su programación y ejecución presupuestal.



Grafica 1

Fuente: Información Plan de Desarrollo, suministrada por la UAESP

3.5.1.2 Proyecto 583, Gestión para los servicios funerarios Distritales.

En cuanto a la Meta del Plan de Desarrollo “Poner a disposición 32 servicios funerarios en los 4 equipamientos de propiedad distrital”. Al finalizar el periodo 2011, el avance físico sobre esta meta Plan va en el 34,38%, aduciendo por parte

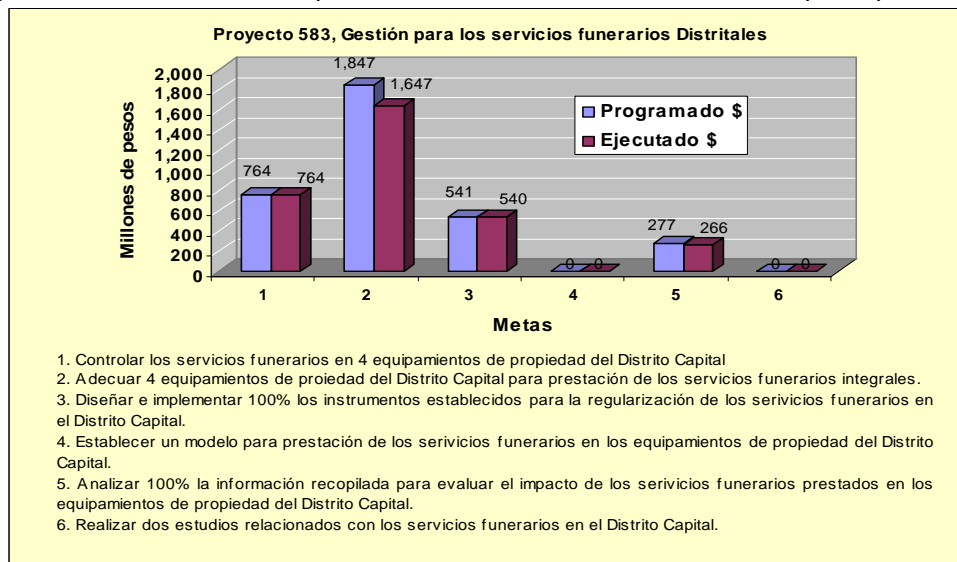
²¹ Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP-

de la administración que esto se debe particularmente a los cambios normativos, la antigüedad de los cementerios, la participación de particulares, patrimonio histórico del Cementerio Central, altas inversiones y coordinación institucional.

Uno de los factores para el cumplimiento de la meta era la adquisición de 55 predios, de los cuales 42 ya están a nombre de la UAESP y los restantes, unos se encuentran trámite de promesa de venta, unos en proceso de expropiación y otros en proceso de demanda para expropiación, como se observa, aún no se ha podido adquirir la totalidad de los predios para la construcción de laboratorios de tanatopraxia, salas de velación y culto, razón por la cual no se puede realizar la prestación de los servicios de transporte y trámites legales. Así mismo, por no tener la totalidad de los predios adquiridos, no se han aprobado los planes de regulación y manejo de los cementerios.

Por las anteriores razones, la UAESP manifiesta estar garantizando la prestación de los servicios solicitados por la población bogotana en los cementerios del Norte, Sur y Serafín de cremación, inhumación y exhumación, y en el Cementerio Central los servicios de inhumación y exhumación en un 34% de la meta.

En la gráfica se observa el cumplimiento de las metas desde el orden presupuestal



Grafica 2, Fuente: Información Plan de Desarrollo, suministrada por la UAESP

Los siguientes contratos están relacionados con la meta 2 *“Adecuar 4 equipamientos de propiedad del Distrito Capital para la prestación de los servicios funerarios integrales”*

TABLA 13
CONTRATOS MÁS REPRESENTATIVOS PROYECTO 583

(Millones de pesos)

CONTRATO	ACTIVIDADES A REALIZAR	VALOR	ACCIONES
Contrato de prestación de servicios. 174/2011	Prestar el servicio de Vigilancia Y Seguridad Integral, para la continua y adecuada protección de los predios ubicados en la calle 16 N° 36-34, en la Alquería ubicado en la Avenida 68 No.39 F – 50 Sur, así como vigilancia que permita garantizar la custodia de los bienes inmuebles que se vienen adquiriendo sobre la Calle 24 aledaños al Cementerio Central y sobre la Calle 70 aledaños al cementerio del Norte (55 bodegas), en la ciudad de Bogotá D. C	198,777	Contrato de prestación de servicios, firmado en Junio de 2011, por valor de \$198 millones, única y exclusivamente para prestar servicios de vigilancia.
Contrato de concesión, 148/2005	Administración, cooperación y mantenimiento de los cuatro cementerios de propiedad del Distrito Capital	295,724	Se adicionó y modificó el contrato de concesión 148 de 2005, celebrado con el Consorcio Nuevo Renacer
Contrato de Obra N° 469 de 2010	Realizar las Obras de Mantenimiento de las vías principales del Cementerio Central D.C	357,062	Se trata de la adición N° 1 y prórroga N° 2 al contrato 469, suscrito entre la UAESP y el Consorcio Vial Central
Contrato de obra, 469/2010	Realizar las Obras de Mantenimiento de las vías principales del Cementerio Central D.C	456,319	Se trata de la adición N° 1 y prórroga N° 2 al contrato 469, suscrito entre la UAESP y el Consorcio Vial Central

Fuente: Contratación de Inversión 2011, información complementaria Plan de Desarrollo.

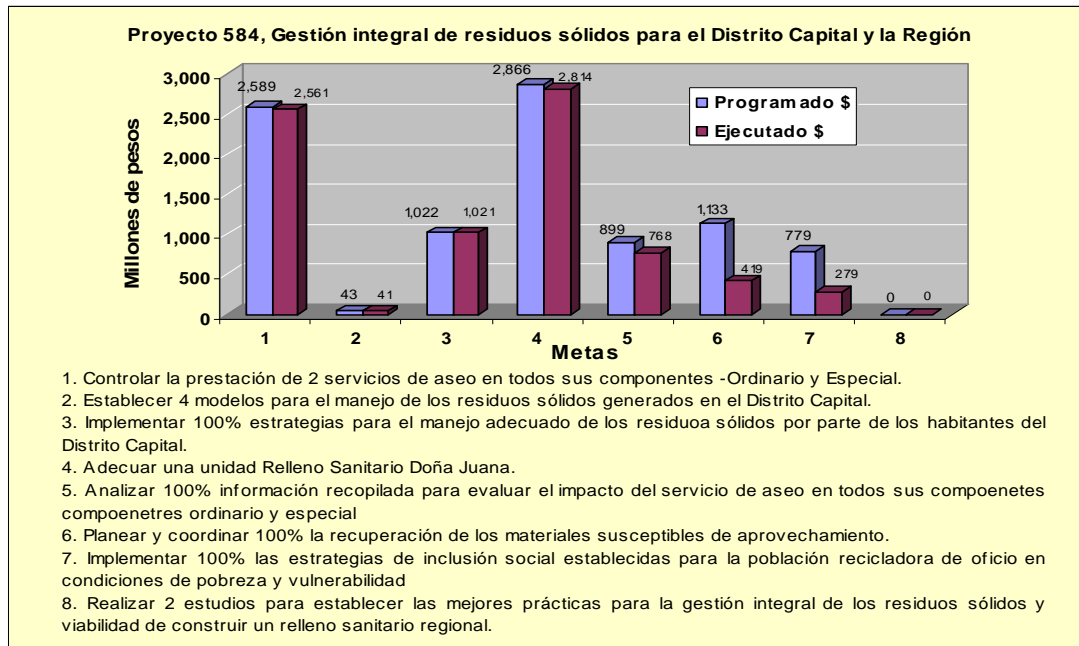
En 2005 la UAESP entregó en concesión la administración y operación los 4 cementerios de propiedad del Distrito Capital por un periodo de cinco años, mediante el Contrato 148/2005, para su control adelanta la Interventoría al mismo según contrato C- 500 de 2009, suscrito con CBM INTERVENTORES. A su vez, la unidad cuenta con un equipo interdisciplinario que efectúa la supervisión a los mismos. En 2011, el contrato 148/2005 celebrado con el Consorcio Renacer, se adicionó y modificó en la suma de \$295,7 millones con el propósito de continuar con la concesión para la administración y operación de los cementerios hasta final del año.

De la misma manera, se modificó el contrato 500 de 2009 para realizar la Interventoría técnica, operativa administrativa, financiera, jurídica, ambiental y de sistemas al contrato de concesión N° 148 de 2005.

En cuanto al contrato 469 de 2010 para la realización de las obras de mantenimiento de las vías principales del cementerio Central, estas, al finalizar la vigencia 2011, aún no habían terminado, el contratista Consorcio Vial Central en el mes de diciembre presentó a la UAESP una solicitud de prórroga de 70 días calendario aduciendo retrasos en el cronograma por la ola invernal, la interventoría realizada por la Universidad Nacional aprobó la justificación y el contrato se prorrogó por tercera vez por un término de 70 días calendario a partir del 18 de diciembre hasta el 25 de febrero de 2012.

El contrato 470 -2010 para la interventoría firmado con la Universidad Nacional de Colombia fue prorrogado automáticamente, de acuerdo a las condiciones del 469.

En relación al Contrato de obra 484 de 2010 para contratar la segunda etapa del Parque Cementerio la Serafín D.C, en el proceso de obtención de la licencia, la Curaduría realizó observaciones en octubre de 2011, por lo que se debe realizar un reproceso ante la Secretaria de Planeación Distrital, por la anterior razón, el contratista solicitó una prórroga por noventa días para contar con la expedición de la licencia de construcción, la cual avaló la interventoría y se procedió a efectuar la prórroga N° 1 por los noventa días calendario a partir del primero de diciembre de 2011.



Grafica 3

Fuente: Información Plan de Desarrollo, suministrada por la UAESP

3.5.1.3 Proyecto 584, Gestión Integral de residuos sólidos para el Distrito Capital.

En relación a la meta Plan 2008-2012 “llegar al 50% de la prestación del servicio de la ruta de reciclaje” la cual alcanzó un nivel de cumplimiento del 72%, a su vez asociada con la meta 6 “Planear y coordinar 100 Por ciento la recuperación de los materiales susceptibles de aprovechamiento”. Del proyecto 584, la UAESP argumenta lo siguiente “... el resultado obtenido del 36% con cobertura para 640 mil usuarios aproximadamente, presentes en 305 barrios de 16 localidades (Suba, Usaquén, Engativá, Fontibón, Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Puente Aranda,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Tunjuelito, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Antonio Nariño, Rafael Uribe, Kennedy y Bosa) por parte de la ruta selectiva con 73 micro rutas, obedece a la dinámica de recolección de residuos sólidos que se tenía establecida con los concesionarios de aseo durante el período analizado, en la cual la prioridad y el interés se orientaba al transporte y enterramiento de las basuras. Bajo este esquema, la población recicladora no tenía control sobre la ruta selectiva en ningún momento de su operación. De igual manera, los convenios celebrados durante la vigencia, para capacitar y sensibilizar a la población con el fin de vincularlos al servicio, no generaron el impacto y la recordación requerida en la comunidad, frente al cambio de hábitos en relación a la separación en la fuente y por ende a la adopción de la cultura de reciclaje, en consecuencia, no se estimulaba y por ende no se incrementaban las cantidades de material potencialmente recuperable, recogido por dichas empresas mediante la ruta selectiva.

En éste nuevo periodo de la administración, se tiene prevista la implementación de un esquema que reorganiza el sistema de recolección de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá, orientado a la reducción del material que se dispone en el Relleno Sanitario Doña Juana y al reciclaje y aprovechamiento de los residuos sólidos domiciliarios. El plan se encuentra documentado dentro de la Esquema de Metas a Cumplir para la Inclusión de la Población Recicladora en la Gestión Pública de los Residuos Sólidos en la Ciudad de Bogotá, aprobado por la Corte Constitucional de la República de Colombia...”

En cuanto a la meta Plan “Vincular el 65% de recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a proyectos de inclusión social”, vinculada con la meta 7 del proyecto 584 “Implementar 100 por ciento las estrategias de inclusión social establecidas para la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad” la cual alcanzó un 83,05% en la vigencia, la UESP manifestó lo siguiente, “...la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, a través de la Subdirección de Aprovechamiento implementará para la vigencia 2012-2016, las estrategias documentadas en el ESQUEMA DE METAS A CUMPLIR PARA LA INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN RECICLADORA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. en cumplimiento del Auto Número 275 de 19 de diciembre 2011, emitido por la Honorable Corte Constitucional, el cual ha sido producto de una serie de concertaciones que se han adelantado previamente con la población recicladora de oficio en diferentes escenarios.

La propuesta esta orientada hacia el empoderamiento de los recicladores en la gestión de los residuos sólidos así: “La actividad de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos reciclables se entregará, mediante procesos de selección propios, a empresas conformadas exclusivamente por recicladores de oficio, debidamente censados y carnetizados, quienes recibirán una remuneración por su labor y el apoyo del Estado para la organización empresarial y la financiación de los equipos necesarios para realizar la labor en condiciones dignas. Las fuentes de la remuneración para esta actividad serán, un porcentaje de la tarifa que paga el usuario de servicio público de aseo en los términos en que lo determine la Comisión Reguladora de Agua potable CRA y el producto de la venta del material recuperado. El principio a seguir es que la remuneración del reciclador debe corresponder efectivamente a la labor realizada y debidamente verificada.” (Esquema de

Metas a Cumplir para la Inclusión de la Población Recicladora en la Gestión de los Residuos Sólidos en la Ciudad de Bogotá, UAESP - 2012.)

Durante la pasada administración, se ejecutaron programas de capacitación y formación de población recicladora en torno a temas empresariales y se creó un escenario de concertación denominado “Mesa de Concertación para definir el esquema de inclusión de población recicladora” cuyo objetivo fue desarrollar un debate propositivo entre la administración (UAESP) y las organizaciones de recicladores de primer y segundo grado de la ciudad, en torno al modelo de servicio público de aprovechamiento y sus componentes, que incluirían y serían gestionados por población recicladora. Así mismo, en términos de erradicación de trabajo infantil se firmaron 3 convenios para desvinculación del trabajo infantil de las niñas, niños y adolescentes hijos de recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las localidades de Engativá, Fontibón, Chapinero y Teusaquillo, con la fundación Cataplum y las corporaciones Arkos y Doxa para la atención de 350 niños y niñas en 2010 y 424 en 2011 y se vincularon 5 organizaciones recicladoras como UT para la operación del Centro de Reciclaje La Alquería.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la relación entre aumento de material potencialmente recuperable y la vinculación de población recicladora esta íntimamente ligada, el hecho de no alcanzar la meta del 50% de cobertura con la ruta selectiva repercute de manera directa en la vinculación de población recicladora en la medida en que las cantidades de material recogido por los concesionarios de aseo no fue suficiente para lograr vincular mayor personal de la población objetivo...”.

La Contraloría de Bogotá en desarrollo de la presente auditoria pudo establecer que, a pesar de haber suscrito los convenios mencionados, uno de ellos, el 009 de 2010 firmado con la Corporación para el Desarrollo ARKOS, dejó ver el incumplimiento en las obligaciones contractuales y debilidad en la planeación, lo cual compromete los recursos asignados y ejecutados sin el logro de los objetivos propuestos en el mismo. En relación a este convenio, se estableció un presunto hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y fiscal, descrito en el componente de contratación.

Los contratos que se relacionan en la siguiente tabla son los más representativos en cumplimiento de las metas del proyecto 584, en su mayoría corresponden a convenios interadministrativos ejecutados con recursos provenientes del Biogás, que en desarrollo de la presente auditoria no fueron auditados, en razón a que en auditorias pasadas fueron objeto de análisis y evaluación y sobre los cuales se desprendieron hallazgos que en lo relacionado con aspectos administrativos, disciplinario y fiscal, situación sobre la cual se realizó una verificación y seguimiento de las acciones correctivas propuestas por la Unidad en el plan de mejoramiento suscrito con este órgano de control, encontrándose elementos de juicio para no determinar un cumplimiento total de lo propuesto.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA 14
CONTRATOS MÁS REPRESENTATIVOS, PROYECTO 584

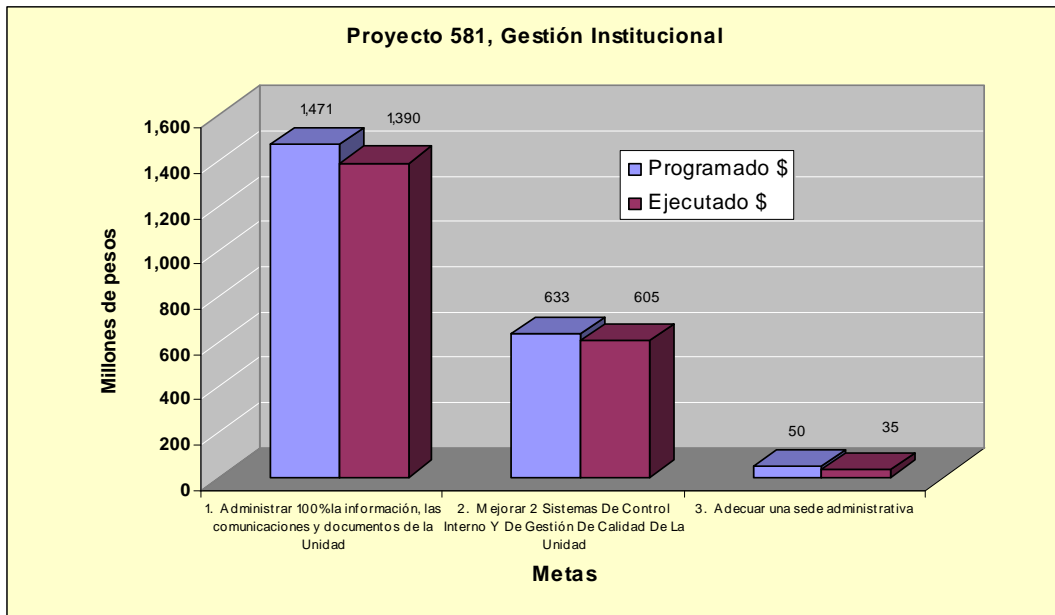
(Millones de pesos)

CONTRATOS PROYECTOS 584		
Meta 1		
CONTRATO	ACTIVIDAD A DESARROLLAR	VALOR
CPS 42/2011	Prestación de servicios profesionales especializados en el ámbito jurídico a la Dirección General de la UAESP para revisar, analizar y formular recomendaciones relacionadas con la ejecución del contrato de concesión no 137 de 2007.	208,000
Meta 3		
Convenio Interadministrativo 8/2011	Realizar actividades artísticas pedagógicas de sensibilización sobre la importancia de la separación de residuos y reciclaje en el marco de los festivales de rok, Colombia, salsa, jazz y hip hop al parque de 2011.	108,200
Contrato de Consultoría 286 de 2011	Contrato de consultoría no 286 de 2011, celebrado entre la UAESP y la unión temporal reglamentación gestión RSOO, cuyo objeto es: elaboración de estudio de diagnóstico para definir los requisitos necesarios para la reglamentación requerida a nivel distrital en las infraestructuras, instalaciones técnicas y equipamientos, destinados a procesos de tratamiento, aprovechamiento y/o valorización de residuos sólidos orgánicos ordinarios generados en la ciudad, en espacio público y privado.	283,438
Meta 4		
Convenio Interadministrativo 7 / 2011	Aunar recursos técnicos, humanos, financieros y administrativos, para desarrollar acciones que contribuyan al mejoramiento del espacio público coadyuvando a la apropiación y recuperación del territorio de los barrios aledaños al RSDJ, Quintas del Plan Social y Granada Sur, de conformidad con el plan de gestión social formulado por la UNIDAD y el Plan De Desarrollo Usme Positiva Participativa y Solidaria en el marco del Programa Mejoramos El Barrio.	405,000
Prorroga No 2 y adición No 1 al Convenio Interadministrativo 10 de 2011	Adición y prórroga convenio interadministrativo no.10 de 2010 con objeto de: anuar esfuerzos técnicos, humanos, financieros y logísticos entre la UAESP y el Hospital Vista hermosa I nivel ESE para realizar acciones del plan de gestión social formulado por la unidad orientadas al mejoramiento de las condiciones de salud y saneamiento básico de la población de la zona de influencia del RSDJ.	277,600
Convenio Interadministrativo 5 / 2011	Ejecutar por parte de FONADE la Gerencia integral de proyectos, para adelantar la adquisición del predio, el diseño, los estudios técnicos, la construcción y dotación del Centro de Servicios de Bienestar de escala vecinal para el área de influencia del relleno sanitario Doña Juana en la localidad de Ciudad Bolívar, en desarrollo del Plan de Gestión Social formulado por la UAESP para el RSDJ.	1,213,406
Convenio Interadministrativo 6 / 2011	Aunar recursos técnicos, humanos, financieros y administrativos, entre la UAESP y el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para el desarrollar acciones que contribuyan al mejoramiento integral de la zona rural aledaña al RSDJ, de conformidad con el plan de gestión social formulado por la unidad y el plan de gestión para el desarrollo rural sostenible PGDR en el marco de programa ULATA por parte del fondo.	210,000
Convenio Interadministrativo 907/2011	Establecer un acuerdo de cooperación entre las partes intervinientes que permita el diseño, la ejecución e interventoría de obras de saneamiento básico de la localidad, así como el mantenimiento y operación de infraestructuras del acueducto y alcantarillado rurales, por iniciativa y con cargo a los fondos de desarrollo local.	271,000
Meta5		
CPS 201/2011	Prestar los servicios de organización logística y protocolo en el acompañamiento y desarrollo de las audiencias públicas conforme a la normatividad que le sea aplicable, lideradas por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la UAESP.	145,873
	Realizar dos encuestas de percepción y satisfacción de los usuarios al año frente a la prestación de los servicios garantizados por la UAESP (manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y cementerios y servicios funerarios)	126,000
Meta 6		
Adición al Contrato 165 E de 2011	Adición contrato 165e de 2011 cuyo objeto es “contratar el Sistema de Información Integral para el Servicio de Aseo en el Distrito Capital — si misión SIISA-, incluida su planificación, diseño, implementación, operación, actualización, soporte y mantenimiento, con el fin de integrar en una sola plataforma de tecnologías de la información y de las comunicaciones toda la información relativa a la prestación del servicio de aseo en la capital, proporcionando la información necesaria para garantizar su adecuada y eficiente prestación, así como la planeación, coordinación, supervisión y control del servicio en la ciudad.”	546,259
Adición al Contrato 165 E de 2011	Adición contrato 165e de 2011 cuyo objeto es “contratar el Sistema de Información Integral para el Servicio de Aseo en el Distrito Capital — si misión SIISA, incluida su planificación, diseño, implementación, operación, actualización, soporte y mantenimiento, con el fin de integrar en una sola plataforma de tecnologías de la información y de las comunicaciones toda la información relativa a la prestación del servicio de aseo en la capital, proporcionando la información necesaria para garantizar su adecuada y eficiente prestación, así como la planeación, coordinación, supervisión y control del servicio en la ciudad.”	108,000
Meta 7		
	Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre la Secretaría Distrital de Integración Social-SDIS-, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP- y la Fundación Centro de Asesoría Familiar y Comunitaria –C.A.F.-, para la prevención del maltrato infantil, modalidad explotación laboral infantil, mediante la vinculación al Centro Amar de la localidad Ciudad Bolívar, en asocio con el proyecto 497 “ Infancia y adolescencia feliz y protegida íntegramente” de la Subdirección para la infancia.	500,000,000

Fuente: Contratación de Inversión 2011, información complementaria Plan de Desarrollo.

En relación a los \$500 millones asignados en la vigencia para el cumplimiento de la meta 7, es tos no fueron ejecutados.

3.5.1.4 Proyecto 581, Gestión Institucional



Grafica 4

Fuente: Información Plan de Desarrollo, suministrada por la UAESP

Dentro de las múltiples actividades relacionadas con las 3 metas del proyecto, se destaca lo siguiente: se desarrolló e implementó el Sistema de Gestión Documental ORFEO, y el Software de gestión electrónica de documentos ORFEO se encuentra implementado en toda la entidad en el 100%.

De igual manera se logró mantener la certificación de calidad SIG del ICONTEC en la Norma NTCGP 1000 e ISO 9001, también se formaron 40 auditores internos en calidad y MECI y nueve como auditor líder ISO 9001:2008.

En cuanto a la implementación y soporte de los módulos del Sistema Administrativo y Financiero SI-CAPITAL, no se ha logrado una integración total entre todos los módulos.

Sin embargo, la Unidad avanzó en los cierres contables del año 2011 gracias a las diferentes reuniones de trabajo y de la verificación del módulo LIMAY siguiendo los lineamientos del área contable con el propósito de conciliar los saldos. Por otra parte, los demás módulos operan de manera normal y reportan normalidad en el trabajo operacional de acuerdo a cada responsable funcional. Respecto al proceso

de migración y actualización de funcionalidades, se avanza en la etapa de compilación y capacitación acorde a los cronogramas establecidos.

Se logró que el Departamento Administrativo del Servicio Civil del Distrito expidiera concepto favorable para la modificación de la planta de la Unidad y Manuales de funciones en el mes de noviembre de 2011.

Los siguientes son los contratos relacionados con el proyecto que se consideran de mayor relevancia, se trata de contratos de prestación de servicios de asesoría y de adquisición de infraestructura técnica, hardware y software.

**TABLA 15
CONTRATOS MÁS REPRESENTATIVOS, PROYECTO 581**

(Millones de pesos)

CONTRATO	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	VALOR
CPS 144/2011	Prestar los servicios profesionales a la UAESP como asesor del área de informática apoyando la ejecución del proyecto 581 "GESTIÓN INSTITUCIONAL"	77,000
CPS 169/2011	Prestar los servicios profesionales en derecho a la dirección Dirección Jurídica para asesorar y liderar la ejecución del sistema de ejecución contractual de la UAESP	63,000
CPS 171/2011	Prestar los servicios profesionales de apoyo y asesoría a la UAESP en lo relacionado con direccionamiento estratégico y manejo de crisis.	102,080
CPS 177 /2011	Prestar los servicios profesionales para efectuar de manera integral, el soporte técnico, mantenimiento, adaptación de las funcionalidades liberadas por la Secretaría Distrital de Hacienda y desarrollo de nuevas funcionalidades al sistema de información administrativo y financiero SI CAPITAL de la UAESP	157,464
CPS 177 /2011	Adición y prórroga cps 177/2011	70,152
Contrato de compraventa 329/2011	Adquisición de la Infraestructura tecnológica necesaria para la UAESP de acuerdo con las especificaciones técnicas	85,000
Contrato de compraventa 479/2011	Suministrar una solución de respaldo de información en línea que contengan Hardware y Software, incluyendo la infraestructura necesaria para tener conexión inalámbrica para cada una de los pisos de la sede principal de la Unidad	136,620

Fuente: Contratación de Inversión 2011, información complementaria Plan de Desarrollo.

3.5.2 Balance Social

Mediante Acuerdo del Consejo de Bogotá N° 257 de noviembre 30 de 2006, se transformó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - UESP, en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.

A través del Acuerdo 04 de 2008 el Consejo Directivo de la UAESP, modifica los estatutos adoptados y adicionados por los Acuerdos 01, 05 y 07 de 2007 y establece como objeto de la entidad, garantizar la planeación, 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 el servicio de alumbrado público.

En relación a sus responsabilidades la UAESP, presentó el informe de Balance Social a 31 de diciembre de 2011 en cumplimiento a lo estipulado en la Resolución 034 de 2009 de la Contraloría de Bogotá, en sus tres componentes, como son: La reconstrucción del problema social, instrumentos operativos para la solución de problemas sociales y los resultados de la transformación de los problemas sociales.

Para lograr sus objetivos la UAESP cuenta con 4 proyectos, 581 Gestión institucional, 582 Gestión para el servicio de alumbrado público, 583 Gestión para los servicios funerarios distritales y 584 Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región, proyectos mediante los cuales la UAESP materializa las acciones de su Plan de Acción, y de esta manera llegar a la población objetivo, dada la naturaleza de los servicios prestados, la población objetivo es muy amplia, por lo que en muchos de los casos el indicador de las metas asociadas a los proyectos se refiere a la implementación en un 100% de las estrategias para la prestación de los diferentes servicios.

3.5.2.1 Los problemas identificados, fueron:

1. Deficiencias en formación y participación en temáticas referidas a los servicios públicos a cargo de la UAESP, por parte de la entidad y los operadores de estos servicios.
2. Inconformidad de la comunidad por la baja articulación institucional local y distrital, frente a la prestación de los servicios a cargo de la Unidad.
3. Mínimas acciones de inclusión social a población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con ocasión de la gestión de manejo de residuos sólidos a cargo de la UAESP en la ciudad.
4. Alto número de niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de recicladores de oficio en acompañamiento a los adultos en actividades de reciclaje en la ciudad de Bogotá.

5. Percepción de la comunidad sobre una débil intervención técnica social que permita la atención a los impactos asociados a la operación del Relleno Sanitario Doña Juana –RSDJ.

En lo relacionado con los problemas sociales 3 y 4 se han presentado inconvenientes para adelantar de manera normal el desarrollo de los convenios.

Un ejemplo, es la meta Plan relacionada con *“Llegar al 50% de cobertura en la prestación del servicio de la ruta de reciclaje”* para 2008-2012, al corte de la vigencia 2011 alcanzó un cumplimiento del 72%, la ejecución de esta meta, está asociada con el proyecto 584, meta 6 *“Planear y coordinar 100 Por ciento la recuperación de los materiales susceptibles de aprovechamiento”*. Los resultados indican que se presentó cobertura para 640 mil usuarios aproximadamente, en 305 barrios de 16 localidades (Suba, Usaquén, Engativá, Fontibón, Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Puente Aranda, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Antonio Nariño, Rafael Uribe, Kennedy y Bosa) por parte de la ruta selectiva con 73 micro rutas.

Se identificó como uno de los inconvenientes que la población recicladora no tenía control sobre la ruta selectiva en ningún momento de su operación. De igual manera, los convenios celebrados durante la vigencia, para capacitar y sensibilizar a la población con el fin de vincularlos al servicio, no generaron el impacto y la recordación requerida en la comunidad, frente al cambio de hábitos en relación a la separación en la fuente y por ende a la adopción de la cultura de reciclaje, en consecuencia, no se estimulaba y por ende no se incrementaban las cantidades de material potencialmente recuperable.

Como una de las soluciones en la presente administración, se tiene previsto la implementación de un esquema que reorganiza el sistema de recolección de residuos sólidos, orientado a la reducción del material que se dispone en el Relleno Sanitario Doña Juana y al reciclaje y aprovechamiento de los residuos sólidos domiciliarios. Soportados dentro del esquema de metas a cumplir para la Inclusión de la población recicladora en la Gestión Pública de los Residuos Sólidos, aprobado por la Corte Constitucional.

Concepto de la gestión frente al Plan de Desarrollo y Balance Social:

La Gestión desarrollada por la UAESP para el diseño e implementación del Plan de Acción de la vigencia 2011 cumplió con la normatividad establecida; no obstante, se presentó incumplimiento de algunas de las metas, específicamente

en lo relacionado con la meta Plan *“Poner a disposición 32 servicios funerarios en los 4 equipamientos de propiedad distrital”*, esta, alcanzó en el periodo 2008-2012 un nivel de cumplimiento del 34,38%, se considera que la gestión fue ineficiente, lo cual afecta de manera sustancial el desarrollo del Plan Maestro de Cementerios y Servicios funerarios –PMCSF, sin alcanzar el nivel de cobertura propuesto.

Así mismo en cuanto a la meta 7 del proyecto 584 *“Implementar 100% las estrategias de inclusión social establecidas para la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad”*, al corte del 31 de diciembre de 2011, se presenta incumplimiento, no obstante, se sabe que la UAESP ya ha adelantado algunas acciones referente al tema como el diseño de metas con destino a la formalización y regularización de la población de recicladora y la actualización del censo de la población recicladora²², los cuales ya fueron aprobados por el HCC.

3.6 CONTRATACION

**TABLA 16
CONTRACION PROYECTOS DE INVERSION**

(Millones de pesos)

Modalidad de contratación	Cantidad	% participación	Valor (\$)
CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	484	91,67	8.504,8
CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	1	0,19	8,4
CONTRATO DE COMPRAVENTA	14	2,65	233,7
CONTRATO DE CONCESION	2	0,38	307,1
CONTRATO DE CONSULTORIA	4	0,76	2.440,4
CONTRATO DE INTERVENTORIA	5	0,95	557,2
CONTRATO DE OBRA	1	0,19	813,4
CONVENIO DE ASOCIACION	4	0,76	138,0
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	10	1,89	2.602,2
PROMESA DE COMPRAVENTA	3	0,57	114,4
TOTAL	528	100	15.719,6

Fuentes: SIVICOF, Formato CB-0201 ARCHIVO CONTRATACION, con corte a 31 de diciembre de 2011

Para llevar a cabo la evaluación contractual a la vigencia 2011 en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, se determinó una muestra representativa resultante de la información reportada por el sujeto de control a través de SIVICOF, labor que se focalizó en los 528 contratos derivados de los proyectos de inversión 581, 582, 583 y 584, discriminado de la siguiente manera.

Escenario de donde se observa que el 91,67% de la contratación de la Unidad se concentra en prestación de servicios, modalidad que cobra importancia si revelamos que gran parte de la actividad misional que la entidad lleva a cabo bajo

²² Auto 275 del 19 de diciembre de 2011, la Honorable Corte Constitucional.

este esquema contractual. Sin embargo, es contraproducente mantener una dinámica organizacional eficaz y eficiente, si el recurso humano se vincula bajo esta modalidad el cual mantiene una alta rotación, condición que compromete la conservación de la memoria institucional.

No obstante, una vez iniciado la vigencia 2012 y tras un cambio de administración se modificó la estructura organizacional y la determinación de funciones de las dependencias de la Unidad mediante los acuerdos 1 y 2 del mismo año de esta entidad.

Este hecho particular provoco cuestionamiento y manifestaciones de parte de algunos funcionarios de carrera, ocurrencias que tuvo conocimiento el equipo auditor mediante el oficio N° 1-2012-13318 del 5 de marzo del 2012 una vez entregado como insumo a esta auditoría, contenido en donde se exponen las posibles irregularidades en la provisión de unos cargos en la planta de personal de la Unidad, frente a lo exigido por la nueva estructura organizacional en cumplimiento a lo dictado por la Comisión Nacional de Servicio Civil, adicional a ello, corresponde a lo manifestado de manera verbal por parte del personal contratistas saliente de la Unidad el cual vio vulnerado sus derechos contractuales. Sin embargo, ante estas denuncias este ente de control ve la necesidad de hacer el seguimiento respectivo e incluirlo en los siguientes procesos auditores.

De otra parte, es importante precisar que el proceso de auditoría cursado, estuvo sujeto a lo dispuesto en el Auto N° 0844 del 25 Noviembre de 2010, Auto N° 234 de 2 marzo de 2011 y 0475 del 12 de Mayo del 2011 de la Contraloría General de la República, contenido que reclama el control excepcional para el servicio de aseo en Bogotá en su componente de RBL (recolección, barrido y limpieza) así como el proceso de estructuración de licitación pública que debe adelantar la UAESP para los servicio de RBL, como también para los recursos de la bolsa general del esquema de aseo.

En este orden de ideas, el equipo auditor tomo como criterio de selección el tipo de contrato y cuantía, suscritos para cada proyecto de inversión, el cual se refleja a continuación:

TABLA 17
MUESTRA DE CONTRATACIÓN SELECCIONADA
(Millones de pesos)

Nº	Nombre del proyecto	Nº de Contrato	Valor (\$)	Total Contratación (\$)
1	Funcionamiento	216	367	366,71
2	581	23	77	528,64
3		31	77	
4		137	24	
5		144	77	
6		177	157	
7		111	4	
8		137	10	
9		171	102	
10		582	213	
11	583	62	100	1.415,41
12		500	86	
13		500	153	
14		147	72	
15		469	813	
16		500	192	
17	584	50	45	324,35
18		69	104	
19		201	176	
20	583/584	67	185	320,25
21	583/584	224	55	
22	583/584	244	80	
TOTAL				3.019,63

Fuentes: SIVICOF, Formato CB-0201 ARCHIVO CONTRATACION, con corte a 31 de diciembre de 2011

De manera adicional y para los fines pertinentes a la evaluación contractual de cada línea de auditoría se solicitaron los siguientes contratos: C-063/2010, C-435/2010, C-07/2010, C-202/2010, C-484/2010 y el Convenio Asociación 009 de 2010.

Así las cosas, como resultado de la evaluación contractual presentan las siguientes observaciones:

3.6.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal

La UAESP, celebró el contrato N° 201 de 2011 con la firma ARGOS LOGISTICA & PROTOCOLO S.A.S., por valor de \$175.681.000, superior al valor de la propuesta presentada por El Contratista el cual fue de \$171.653.776.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Comparados el valor del contrato con el valor de la propuesta presentada por la firma ARGOS LOGISTICA & PROTOCOLO S.A.S., se presenta diferencia de \$4.027.224 por encima.

De acuerdo con lo anterior, la UAESP incumplió el principio de Economía establecido en los Principios de Contratación Estatal de la Ley 80 de 1993 en la celebración de este contrato.

Esta inconsistencia presentada en la celebración del contrato 201 de 2011 entre la UAESP y la firma ARGOS LOGISTICA & PROTOCOLO S.A.S. se establece como Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal en cuantía de \$4.027.224.

Lo anterior presenta una clara falta al principio de economía *“Cabe de entrada precisar que este principio tiene diversos matices según el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, tanto en los procesos de selección como en la ejecución de los contratos, que propenden por una administración eficaz y eficiente de la contratación pública, es decir, de una parte, con las reglas establecidas en esta norma inspirada en el principio de economía se busca obtener los fines de la contratación (eficacia), pero, de otra, maximizar los beneficios colectivos perseguidos con el menor uso de recursos públicos (eficiencia), en el marco de actuaciones administrativas ágiles, celeras, sencillas y sin obstáculos de trámites engorrosos y requisitos innecesarios”*.²³

*Por tanto, el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato “...significado que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley...”*²⁴

Teniendo en cuenta los hechos descritos, incurrió en un posible daño patrimonial porque sus efectos demuestran falencias de gestión fiscal debido que se presenta una inadecuada administración de recursos debido a la falta de planeación e inobservancia del principio de economía, acción que va en contravía de los artículos 3 y 6 de la Ley 610 del 2000.

²³ Consejo de Estado, Sección tercera del 3 de Diciembre de 2007

²⁴ Consejo de Estado, Sección tercera del 19 de Junio de 1998

3.6.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, disciplinaria y penal

La UAESP celebró el contrato N° 201/2011 con El Contratista ARGOS LOGISTICA & PROTOCOLO S.A.S., por valor de \$175.681.000.00, de los cuales a la fecha ha pagado a El Contratista la suma de \$58.560.332.00, quedando pendiente por cancelar tres facturas vencidas por valor de \$87.840.498.00, es decir que a la fecha se encuentran causados un total de \$146.400.830.00, correspondientes a cinco (5) facturas.

Lo anterior obedece a insuficiencia en la Planeación por parte de la UAESP dado que no se cumplió en su totalidad con el lleno de requisitos precontractuales para la celebración de este contrato, lo cual transgrede los artículos 20 y 21 del Decreto 195 de 2007 y Ley 610 artículo 6.

En el anterior sentido, la jurisprudencia se ha pronunciado así: *“...la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora²⁵, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes²⁶:...”*

“...los principios de planeación, economía y transparencia que, entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia; que los procedimientos de selección sean ágiles, agotando los trámites estrictamente necesarios; que todo proyecto esté precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para la viabilidad económica y técnica de la obra; que en la ejecución del contrato se optimicen los recursos y se eviten situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios a una de las partes contratantes²⁷:...”

Lo anterior tiene más reproche en el sentido que la UAESP, no está facultada a realizar audiencias públicas con el fin de hacer rendición de cuentas conforme al artículo 32 de la Ley 489 de 1998 el cual fue modificado por el artículo 78 de la

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, 29 de Agosto de 2007, Radicación número: 25000-23-26-000-1994-09845-01(14854)

²⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ - Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007) - Radicación número: 52001-23-31-000-1996-07894-01(15469) - Actor: MARIO EDUARDO ROSASCO ESTUPIÑAN - Demandado: MUNICIPIO DE TUMACO - Referencia: CONTRACTUAL- APELACION SENTENCIA.

Ley 1474 de 2011 y ratificado por el concepto de la directora Jurídica de la UAESP con radicado 20123000003343 del 23 de enero del año en curso el cual expresa “(...) la obligación de realizar las audiencias de Rendición de cuentas se encuentra en cabeza de los organismos principales que integran la administración Pública a nivel territorial, para el caso del Distrito Capital le corresponde a la Alcaldía, Secretaría de Despacho y los Departamentos Administrativos.(...)”²⁸ dejando sin fundamento la necesidad de contratar este tipo de objetos y su justificación principal de hacer rendición de cuentas, en consecuencia presuntamente se estaría contraviniendo el artículo 398 del Código Penal.

El valor pagado a la fecha por la UAESP a El Contratista es por un monto de \$58.560.332.00 mas el valor causado \$87.840.498.00 por la ejecución del contrato 201 de 2011, determina una cuantía de \$146.400.830.00, estableciéndose como un presunto daño al patrimonio del Distrito Capital.

Teniendo en cuenta los hechos descritos, la Entidad incurrió en un posible daño patrimonial porque sus efectos demuestran falencias de Planeación, encaminándose en la violación de los artículos 3 y 6 de la ley 610 del 2000.

Desde el punto de vista de la responsabilidad disciplinaria tenemos que se presentaron presuntas violaciones a los deberes previstos en los numerales 1 y 15 del artículo 34, a las prohibiciones establecidas en los numerales 1 y 13 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con los numerales 22 del artículo 48 y 4 del artículo 55 de la misma Ley.

3.6.3 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria evidenciada en la etapa pre-contractual, contractual y pos-contractual del convenio de asociación 009 de 2010.

Se registran inconsistencias en la etapa pre-contractual, contractual y pos-contractual del convenio de asociación 009 de 2010, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP y la Corporación para el desarrollo ARKOS, por valor de (\$187.850.000.00), de los cuales la Unidad ha pagado (\$117.495.000.00) al contratista, quedando pendiente a la fecha un pago correspondiente a (\$50.355.000.00).

Escenario convenido de la que se desprenden incumplimientos sucesivos en materia de legalización, perfeccionamiento y ejecución del presente convenio, así como la supervisión y vigilancia del mismo, situación que compromete el

²⁸Radicado UAESP No. 20123000003343, Directora Jurídica Concepto del Contrato No. 201 de 2011.

desarrollo del objeto pactado. Por tal motivo se establece un presunto hallazgo administrativo con Incidencia Fiscal y Disciplinaria.

Así entonces, conforme a los hechos evidenciados en resultado del proceso auditor, se observa los siguientes:

Etapa precontractual

En la verificación que se realizó de los documentos requeridos según el formato GJ-MPCC-FM-07, Versión 02 del 19/11/2010; LISTA DE CHEQUEO DE CONTRATACION DIRECTA, se evidencia lo siguiente: En uno de los ítems allí definidos, establece que es requisito de la persona Natural o Jurídica contar con el “*Certificado de existencia y Representación legal de las personas jurídicas.*” En cuanto a su verificación se detalla “*Que haya sido expedido dentro de los 30 días anteriores a la suscripción del contrato. Si las facultades del representante legal están limitadas, deberá anexarse la autorización para suscribir el contrato.*” Documento que no se encontró registrado y se tiene como no aportado por parte de la firma ARKOS. (Negrilla es nuestro)

En respuesta a ello, se solicitó copia del documento mediante oficio 130100-UAESP-11 del 20 de febrero de 2012, según se detalla: “...4. Solicitar copia de la Certificación de la Cámara de Comercio por parte del contratista ARKOS.” (El subrayado es nuestro).

En respuesta UAESP Rad. 20125000013831 de 21 de febrero de 2012, se detalla lo siguiente: “...4. Con el fin de satisfacer el requerimiento contenido en el numeral cuarto de su oficio, bajo el radicado No. 20125000013691 se ha solicitado al representante legal de la corporación ARKOS que remite en el término de tres días a esta entidad el correspondiente certificado de existencia y representación que expide la Cámara de Comercio. Una vez allegado dicho documento el mismo será remitido a su despacho.” (El subrayado es nuestro).

Más tarde, se solicitó mediante oficio 130100-UAESP-18 del 27 de febrero de 2012, según se detalla: “...5. Por otra parte, se recuerda aportar a la mayor brevedad la certificación de Cámara de Comercio del contratista Corporación para el Desarrollo ARKOS, documento que se encuentra pendiente de entregar según se detalla en el contenido de la respuesta UAESP – 20125000013813 recibida el 22 del presente año, así: “... Una vez allegado dicho documento, el mismo será remitido a su despacho...”” (El subrayado es nuestro).

A la fecha la UAESP, no ha entregado el *Certificado de existencia y Representación legal de las personas jurídicas.* Hecho que logra establecer la falta de controles adecuados y oportunos en proceso pre-contractual, que

comprometen la correcta ejecución del convenio y ponen en riesgo los recursos del presupuesto, situación que evidencia debilidad en los procesos contractuales.

Etapa contractual

El Convenio 009 de 2010 suscrito con la firma ARKOS, se firmo el día 23 de diciembre de 2010; el día 28 de diciembre se aprueba la garantía y se firma acta de inicio.

- 1) Para su perfeccionamiento; queda estipulado que se da un término de hasta (5) días para que la firma ARKOS constituya garantía suficiente que ampare el convenio así: en la **CLÁUSULA DECIMOCTAVA. GARANTIAS.- LA CORPORACIÓN deberá constituir a favor de LA UNIDAD dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de suscripción del Convenio, una Garantía Única, expedida por una entidad bancaria o compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, que cubra los siguientes amparos: a) Cumplimiento: El amparo de cumplimiento del Convenio deberá cubrir los perjuicios directos derivados del incumplimiento total o parcial de las obligaciones contraídas por LA CORPORACIÓN, así como de su cumplimiento tardío o de su cumplimiento defectuoso, cuando ellos sean imputables a LA CORPORACIÓN. Además de dichos riesgos, éste amparo comprenderá siempre el pago del valor de las multas y de la Cláusula Penal Pecuniaria que se hayan pactado en el presente Convenio, en cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del Convenio, con una vigencia igual al plazo de ejecución del mismo y cuatro (4) meses más. (El subrayado es nuestro).**

De lo anterior se infiere lo siguiente:

En la póliza se evidencia dos documentos con el mismo número, constituidos diferentes amparos y diferencias entre las vigencias; En la póliza aprobada por la Unidad el día 28 de diciembre de 2010, genera incertidumbre teniendo en cuenta que la ejecución del convenio es por el termino de nueve (9) meses y atendiendo taxativamente la cláusula DECIMO OCTAVA del citado, el termino para ser constituida la garantía debería tener un vigencia por el término del contrato y cuatro (4) meses más, por lo que de haberse aprobado esta, no lo cubre en su totalidad.

**TABLA 18
POLIZAS CONSTITUIDAS**

POLIZA	NUMERO	FECHA DE EXPEDICION	AMPAROS	VIGENCIA	APROBADA
1	12-40-101006361	22/12/2010	Predios Laborales y Operaciones	21/12/2010 al 21/05/2011	
2	12-44-101042921	22/12/2010	Cumplimiento, Salarios y Prestaciones Sociales	21/12/2010 al 21/09/2011	Aprobada el 28 de Diciembre de 2010. No tiene firma del tomador
3	12-44-101042921 ANEXO	28/12/2010	Cumplimiento, Salarios y Prestaciones Sociales, y Buen Manejo del Anticipo.	21/12/2010 al 21/05/2011	Firmada por el tomador

Fuente: Soporte contractual convenio de asociación 009 de 2010

2) La Corporación ARKOS, radica ante la UAESP un oficio de aclaración de garantía el día 28 de diciembre de 2010, mediante radicado 17902, con la respectiva póliza (3) y certificado del 28/12/2010, en este documento se incluye el amparo “buen manejo del anticipo”, situación que se soporta en la aprobación de la garantía del día 28 de diciembre de 2010, y en la certificación dada por SEGUROS DEL ESTADO, la cual fue la aprobada por la UAESP el mismo día; este hecho genera duda, en razón que hasta el 28 de diciembre día en que se dio aprobación de la garantía y acta de inicio del convenio, no era obligación constituir el amparo antes citado, mas aun cuando en la Cláusula Décimo Octava no estaba contemplada como obligación.

El día 29 de diciembre se suscribe la Modificación No. 1 del 29 de diciembre, en donde: la CLÁUSULA SEGUNDA: incluir en la Cláusula Octava, un literal el cual quedara así: 9.CLÁUSULA DECIMA OCTAVA. GARANTÍAS. “...” *D) Buen Manejo del Pago Anticipado: por un valor equivalente al 100% del valor del anticipo, por el término de ejecución del convenio y cuatro meses más.* (El subrayado es nuestro), legalizando hechos cumplidos.

Ahora bien, se realizó la Modificación N° 1, para incluir un nuevo amparo, pero no se evidencia dentro de ésta una nueva modificación en donde regule el “*Buen manejo del pago Anticipado*” por lo que queda como obligación para las partes lo siguiente: CLÁUSULA SEXTA. ENTREGA DE APORTES. Desembolso de los aportes de LA UNIDAD se efectuará de la siguiente manera: a) la suma de SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CUARENTA MIL PESOS (\$67.140.000), una vez suscrita el acta de inicio, la apertura de la cuenta bancaria y la entrega del Informe N° 1. b) La suma de CINCUENTA MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS (\$50.355.000) a la entrega y recibo a satisfacción de los Informes 3, 4 y 5; c) La suma de CINCUENTA MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS (\$50.355.000) a la entrega y recibo a satisfacción del Informe final y la suscripción del acta de terminación. PARAGRAFO PRIMERO: Los aportes de LA CORPORACIÓN se

entregarán o llevarán a cabo en la fecha prevista para tal efecto en el plan de actividades establecido por el Comité Operativo del presente Convenio. SEGUNDO: El presente convenio se encuentra exento de IVA.

Ante este hecho, es claro que la UAESP ha desconocido la Normatividad general de contratación y lo definido en su manual de procedimiento contractual, al omitir regular en este caso, lo pertinente en la forma de amortizar dicho pago anticipado solicitado como amparo sin verse reflejado en las demás cláusulas; La ley 1150 de 2007 desarrolla los principios de planificación y transparencia en los temas de previsión, definición y asignación de riesgos, que en términos generales busca que las partes conozcan y tengan plena claridad sobre sus obligaciones y cargas a partir del momento en que son celebrados; es por ello que se evidencian debilidades desde la etapa precontractual cuyo fin es la Planeación.

Etapa postcontractual

El acta de Inicio se suscribe el 28 de diciembre de 2010; dentro del convenio se delega la supervisión al Director Operativo y comunicada el día 30 de diciembre del mismo año.

Para el primer pago del convenio, en la presentación de los soportes y/o documentos entregados por la Corporación ARKOS para el desarrollo frente a lo estipulado en la CLÁUSULA SEXTA. ENTREGA DE APORTES.- El desembolso de los aportes de LA UNIDAD se efectuará de la siguiente manera: a) la suma de SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CUARENTA MIL PESOS (\$67.140.000.00), una vez suscrita el acta de inicio, la apertura de la cuenta bancaria y la entrega del Informe N° 1.

Se evidencia irregularidad en el sentido que el contratista ARKOS radica los soportes correspondientes un día antes de firmarse el acta de inicio²⁹ (radicado UAESP 17813) ante la UAESP el 27 de diciembre de 2010 la factura de cobro N° 008 del 24 de diciembre de 2010, correspondiente al primer aporte de la Unidad (\$67.140.000.00), en la misma fecha radica (radicado UAESP 17814) el Plan Operativo y Número de Cuenta de ahorros asociada al convenio.

- a) Se contraviene lo contemplado respecto al tiempo previsto para la entrega del informe N° 1 el cual advierte que “...debe ser entregado dentro de los diez (10) días hábiles contados a partir de la firma del acta de iniciación del convenio y el cual debe contar con el visto bueno del supervisor”, (El subrayado es nuestro). Según lo señala el ítems 3.3.16), numeral 3.3 OBLIGACIONES DE LA

²⁹ Acta de inicio, firmada el 28 de diciembre de 2010

CORPORACIÓN, CLAÚSULA TERCERA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES³⁰.

- b) Se incumple lo contemplado en el numeral 3.3.11) de la CLAÚSULA TERCERA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES.- estipula: “...Abrir una cuenta especial en una entidad bancaria que se denominara como el presente convenio y cuyo desembolso se maneja de acuerdo con lo establecido en la cláusula respectiva...” se observa que no se realizó una verificación y seguimiento a la certificación de apertura de la cuenta especial por parte del supervisor del convenio, situación de la cual se evidencia que la Cuenta de ahorros 451700022549 que presenta la Corporación para el desarrollo ARKOS fue aperturada el día 26 de agosto del 2009 y no a la fecha de suscripción del presente convenio, además de encontrarse inconsistencias con la denominación de la Cuenta de ahorros la cual es llamada *Corporación para el desarrollo ARKOS* con NIT: 9000266505, según se evidencia en certificación expedida por del Banco Davivienda de fecha 23 de diciembre de 2010. Cabe señalar que es prerequisite para la entrega del primer aporte correspondiente a la suma de sesenta y siete millones ciento cuarenta mil pesos (\$67.140.000.00) tener una cuenta especial denominada como el presente convenio. Donde se deduce que el Contratista Corporación para el desarrollo ARKOS debió cancelar la cuenta de ahorros N° 451700022549 del Banco Davivienda aperturada para el convenio de asociación 015 de 2009, el cual fue liquidado el 22 de julio de 2010, según acta de liquidación aportada.

Ante este hecho, se solicitó aclaración al respecto mediante Oficio 130100-UESP-018 del 27 de febrero de 2012, sin embargo ante tal requerimiento la Unidad con Rad. N° 20121010017301 del 5 de marzo de 2012 manifiesta que: “...se desconoce la razón por la cual la supervisión del convenio no le exigió a la Corporación ARKOS la apertura de una cuenta específica para el desembolso de los recursos a utilizarse en la ejecución del convenio; tampoco se encuentra en la documentación ninguna comunicación aprobando la utilización de una cuenta antigua de dicha corporación.” (El subrayado es nuestro). Irregularidad en la supervisión.

³⁰ 1) Un (1) documento equivalente Informe N° 01 Plan Operativo de ejecución del Convenio: Documento en físico y en medio magnético que incluya: la elaboración del plan de trabajo, cronograma de actividades y de entrega de informes, metodología, indicadores para cada aspecto a ejecutar, fichas y formatos a utilizar en cada área y plan de inversión de recursos financieros de acuerdo con la propuesta y el presupuesto establecido, el cual debe ser entregado dentro de los diez (10) días hábiles contados a partir de la firma del acta de iniciación del convenio y el cual debe contar con el visto bueno del supervisor.

Es por esto, que se requirió información respecto a los rendimientos generados en cada uno de los meses; como también de los rendimientos generados en esta cuenta e identificar el valor percibido por la UAESP, así mismo se solicitó certificación de saldos y movimientos de esta cuenta por la vigencia 2011, expedida por la Entidad Bancaria. Sobre esta situación la UAESP informa que “... en cuanto a la información requerida en el mismo asunto en los numerales 2, 3 y 4 sobre los rendimientos de la cuenta de ahorro Davivienda N° 451700022549 se ha procedido a requerir a través del oficio No. 20125000016911 del 2 de marzo del 2012 a la Corporación ARKOS, toda la información de dicho abonado bancario en documento emitido por la entidad financiera ya que a la fecha en la UAESP no reposan los extractos que permitir responder los requerimientos de la comisión auditora en tal sentido...” (El subrayado es nuestro).

A la fecha, la UAESP omitió dar pronta respuesta suficiente al requerimiento realizado por esta auditoría en el mes de febrero.

- c) Ampliación de la Garantía: El Decreto 4828 de 2008, en su artículo 9 y modificado por el art. 2 del Decreto Nacional 2493 de 2009, “Artículo 9º: Excepciones al principio de indivisibilidad de la garantía”. (...) La garantía así constituida deberá tener por lo menos la misma vigencia del plazo establecido en el contrato para la ejecución de la etapa correspondiente. En el evento en que el plazo de ejecución se extienda deberá prorrogarse la garantía por el mismo término (...)”, y “(...) Antes del vencimiento de cada una de las etapas contractuales, el contratista está obligado a prorrogar la garantía de cumplimiento o a obtener una nueva garantía que ampare el cumplimiento de sus obligaciones para la etapa subsiguiente. En todo caso, será obligación del contratista mantener vigente durante la ejecución y liquidación del contrato, la garantía que ampare el cumplimiento. (...)”.

El día 5 de agosto de 2011, la UAESP, solicita al contratista la ampliación de la garantía mediante oficio N° 20114400066001, sin embargo, esta ampliación no registra dentro de los documentos contentivos del convenio, por lo que genera incertidumbre si realmente a la fecha esta o no amparado el convenio.

- d) Incumplimiento de las obligaciones del supervisor: Con base en las evidencias encontradas se logró establecer que hubo incumplimiento en las obligaciones delegadas al supervisor del presente convenio y debilidades en la dirección financiera, técnica, seguimiento, monitoreo y desarrollo técnico del convenio por parte del comité operativo designado; conforme lo establece las cláusulas octava, novena y décima del presente convenio. Afirmación basada en lo siguiente:

1. Se evidencia incumplimiento de lo estipulado en el CAPITULO DE GESTION CONTRACTUAL TITULO 7. Etapa Contractual y TÍTULO 8. PROCEDIMIENTO SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL Numeral 2 que especifica el Manual de Procedimientos Contractual (Formato GJ-MNPCC-01), en lo referido a:

Comunicación designación supervisión:

El profesional abogado de la Dirección Jurídica, comunica al funcionario sobre la delegación de la supervisión y entrega original y copia de la “GJ-MNPCC-FM-10 Comunicación designación supervisor de contrato” anexando copia de: la minuta del contrato, aprobación de pólizas y del certificado de disponibilidad presupuestal.

Recibir comunicación de designación de supervisión:

El funcionario designado como supervisor, recibe el formato GJ-MNPCC-FM-10 “Comunicación Designación Supervisor de Contrato”, lo revisa y firma, luego lo devuelve al abogado de la Dirección Jurídica para su archivo en el expediente contractual.

Elaborar y suscribir acta de inicio:

El supervisor elabora y suscribe el acta de inicio con el contratista en el formato GJ-MNPCC -AC-02 “Acta de Iniciación de Contrato”. Se da inicio a la ejecución una vez suscrita el acta de inicio, y se haya aprobado previamente la póliza de garantía por parte de la Dirección Jurídica. El supervisor del contrato debe remitir a la Dirección Jurídica, dentro de los 3 días siguientes, el acta de inicio original suscrita para archivar en la carpeta respectiva.

Verificar cumplimiento de actividades y productos

El supervisor verifica avance de obras, actividades, servicios, productos pactados en el contrato dentro de los términos establecidos y de acuerdo con las especificaciones exigidas.

Verificar cantidad y calidad de bienes suministrados

Verifica que la cantidad y calidad de los bienes entregados correspondan a las estipulaciones del contrato.

El original del acta mencionado, es remitido por el supervisor, a la Dirección Jurídica, para su archivo en la carpeta contractual.

En el desarrollo del contrato, el contratista debe presentar informes en la periodicidad que se establezca en el contrato, orden de compra u orden de servicio, mediante Informe Mensual de Ejecución o avance del Contrato, describiendo datos del informe, datos del contrato, y ejecución de actividades frente a las obligaciones durante el periodo reportado, se podrá tener en cuenta para dicho informe el Modelo de informe Mensual de ejecución del contrato.

El profesional abogado de la Dirección Jurídica, deberá remitir la carpeta contractual al Archivo de Contratos.

Situación que contraviene con lo evidenciado en carpetas correspondientes al convenio de asociación 009 de 2010, en referente a observarse que la delegación del supervisor se realizó el día 30 de diciembre de 2010; no obstante, aparece el día 28 de diciembre de 2010 acta de inicio firma del supervisor dos días antes. Situación que advierte hechos cumplidos.

2. Se contraviene lo estipulado en la cláusula novena y décima respecto verificar el adecuado desarrollo del Convenio de acuerdo con las especificaciones señaladas en los estudios previos y la propuesta presentada por la CORPORACION, labor que debió comprender una verificación oportuna e idónea del estado y precio de los bienes y enseres entregados por la Corporación ARKOS en contrapartida de los (\$20.000.000.00) aportados, la Veeduría Distrital cita en su informe de auditoria del 29 de septiembre del 2011, Pág. 11 *“...con el fin de determinar si el valor estimado por la organización sin ánimo de lucro, se ajusta a la realidad del mercado y dieron por sentado que ese debía ser el valor del convenio...”*
3. No se evidencia requerimiento en donde el supervisor manifieste inconsistencias en donde aclare qué valor presupuestado se accede en (\$200.000.00) lo convenido para la ejecución.
4. Revisados los soportes del convenio de asociación N° 009 de 2010, no se encuentra claridad sobre el manejo, control y seguimiento efectuado a los bienes que fueron adquiridos o entregados por la Corporación para el Desarrollo ARKOS en desarrollo del convenio.

Es por ello y con el fin de obtener evidencia suficiente que permita desvirtuar las presunciones de mal manejo o ausencia de controles efectuada sobre los bienes

adquiridos en desarrollo del convenio de asociación N° 009 de 2010, este Ente de Control trato de obtener pruebas precisas emitiendo el oficio 130100-UAESP-18 del 27 de febrero, para lo cual la UAESP respondió mediante radicado número 20121010017301 el 8 de marzo de 2012, numerales 10, 11 y 12; parte de las respuestas se presentan en los dos (2) párrafos siguientes así:

Al indagar sobre los controles y la normatividad ejercidos por la UAESP frente a los bienes adquiridos en desarrollo del convenio de asociación N° 009 de 2010, la entidad mediante la respuesta señalada, numeral 10, señala que “... se desconocen los controles realizados respecto a los bienes adquiridos con ocasión de la ejecución de este convenio.”. Así mismo en el numeral 11, señala que la Unidad no puede certificar: La relación de los bienes adquiridos en el convenio de asociación N° 009 de 2010, ni indicar si la compra corresponde a bienes nuevos o usados, menos el estado en que se encuentran ni la fecha de ingreso al almacén de la UAESP, es así que en documentos revisados sobre la ejecución del contrato se observa que gran parte de los bienes adquiridos se encuentran en mal estado; respecto al ingreso de los bienes muebles adquiridos y los refrigerios ninguno de ello cuenta con ingreso al almacén motivo por el cual es imposible controlar y hacer seguimiento sobre la veracidad de la información que se plasma en las copias de las facturas entregadas y las relaciones de elementos cuando se presentan los informes financieros. Además es importante señalar que ningún informe financiero firma como persona responsable de la información allí plasmada.

Otra de las observaciones en el desarrollo de este convenio está en la compra de un (1) escritorio faltando un (1) día para terminarse el convenio, frente a este tema se indagó con la administración y ella responde en el numeral 12 señalando que “Este despacho desconoce si alguien de la UAESP autorizó a la Corporación para el desarrollo ARKOS, la compra del escritorio...”.

Lo expuesto en este numeral trae como consecuencia que los saldos reportados por almacén no sean veraces frente ni objetivos frente a la realidad económica de los bienes y derechos, de conformidad con lo previsto en el título II “Sistema Nacional de Contabilidad Pública”; numeral 7 “Características cualitativas de la información pública” numeral 103 “razonabilidad, objetividad y verificabilidad, así como las Resoluciones N° 354, 355 y 356 de 2007, expedidas por el Contador General de la Nación. La existencia de bienes y derechos requiere de soportes idóneos es por ello que las entidades deben adelantar las acciones administrativas y operativas necesarias para controlar el ingreso y uso adecuado de los bienes, así mismo debe exigir documentos soportes idóneos los cuales garantizan la existencia de los bienes de conformidad con lo señalado en los numerales de la Resolución 357 de 2008.

5. No se evidencia observación o requerimiento alguno por parte del supervisor al hecho que la Corporación ARKOS incluya unos costos asociados a unas actividades que no estaban contemplados en el presupuesto inicial tales como:

TABLA 19
Rubros no Incluidos en el Presupuesto del convenio 009 de 2010
(Millones de pesos)

Concepto	Valor (\$)
Valoración odontológica	128.000
Campaña salud oral	609.000
Campaña antipediculosis	557.200
Evento de cierre	2.456.350
Suplementos vitamínicos	5.220.000
Reposición elementos dañados	1.590.000
TOTAL	10.560.550

Fuente: soportes anexo al Acta de Visita Fiscal del día 31 de enero de 2012

6. No se observa requerimiento del supervisor al contratista ARKOS, al hecho de que el personal designado por el comité técnico operativo, establece en las actas de visita administrativa de campo, Formato SC-PCSC-FM-02; que el refrigerio a entregar a los niños, niñas y adolescentes no cumple con los requerimientos de nutrición señalados por el convenio. situación que se evidencia en contenido de las actas realizadas para Verificar la ejecución de las actividades en el desarrollo del convenio 09 de 2010, se observa lo siguiente: según acta del 10/02/2011, se manifiesta que: *“...El refrigerio consistía en un vaso de leche con un bocadillo y una bolsita de papa, en el lugar se pudo observar dos hombres vendiendo celulares que se encontraban dentro de una bolsa plástica, presencia de muchos perros y de malos olores...”* Según acta del 11/04/2011 se advierte: *“...El refrigerio consistía en un vaso de leche con un banano, esto no corresponde a la recomendación de los refrigerios que dejo el nutricionista que realizó la valoración nutricional de todos los N.NA...”*. Situación que hasta el día fue subsanada por el contratista ARKOS, tal como se evidencia en el acta del 09/05/2011, se detalla lo siguiente: *“...Se evidencio la implementación de la minuta en los refrigerios que dejo el nutricionista...”*. Según acta del 29/05/2011 se detalla que: *“...por ultimo confirme que se cumple con los refrigerios sugeridos por el nutricionista....”*.
7. No se evidencia en el convenio, ni en la modificación una aclaración al hecho de no definirse la entrega del informe N° 2.
8. Se incumple el alcance del objeto del presente convenio el cual estableció una muestra poblacional de 100 niños, niñas y adolescentes beneficiarios, sin

embargo la corporación para el desarrollo ARKOS mediante Radicado UAESP N° 2769 del 24 de febrero de 2011 hace entrega del informe N° 2³¹ ajustado según requerimientos de la UAESP, documento que fue aprobado por el Unidad el día 17 de marzo del 2011 con Rad. N° 2011 EE 2177. En dicho informe se logra identificar como beneficiarios a 127 NNA en edades entre los 4 y 15 años, sin embargo se observa un archivo fotográfico con imágenes de 128 NNA. Situación que no fue objetada por parte del supervisor ni el Comité Operativo, no obstante en actas de reunión N° 1³² del 20 de enero de 2011 y N° 2³³ del 15 de febrero de 2011 se observa sin mayor trascendencia.

9. De acuerdo a los soportes documentales³⁴ remitidos por la UAESP frente a los requerimientos realizados por este ente de control, y aquellos adjuntados en las tres (3) actas de visita fiscal adelantadas por el equipo de auditoría en el primer semestre del 2012, se evidencio irregularidades e inconsistencias en la facturación de algunos bienes y servicios adquiridos por la Corporación para el desarrollo ARKOS durante la ejecución de los recursos del convenio de asociación N° 009 de 2010, en cumplimiento del programa de apoyo a las familias recicladores la “... vinculación de niños recicladores a los programas de

³¹ El ítems 3.3.16), numeral 3.3 OBLIGACIONES DE LA CORPORACIÓN, CLAÚSULA TERCERA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES 2) **Un (1) documento equivalente a Informe N°02**: Documento en medio magnético en el que se incluya la base de datos con el total de ítems relacionados, concernientes a la información detallada de los cien (100) niños, niñas y adolescentes y su núcleo familiar, adicionalmente entregará el registro fotográfico con los respectivos nombres y apellidos de los cien (100) niños, niñas y adolescentes vinculados al proyecto. Adicionalmente deberá incluir la caracterización socioeconómica que incluya análisis estadístico cuantitativo y cualitativo de la población beneficiaria, con los respectivos formatos de visitas domiciliarias como soporte, este Informe será entregado a más tardar finalice el primer mes de ejecución del Convenio

³² -En cuanto a la población a vincular, los profesionales de la Unidad, recordaron los criterios de vinculación de los beneficiarios, resaltando que deben ser: niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 15 años, pertenecientes a familias recicladoras en condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la localidad de Fontibón, dando prioridad a los hogares con madres a la cabeza y en especial a aquellos niños en situación de trabajo infantil. Con respecto al punto de atención, se recordaron las condiciones básicas con las que deberá contar el lugar, lo cual garantizará el desarrollo óptimo de las actividades a ejecutarse; entre las recomendaciones están: Un lugar con el espacio suficiente para el grupo según la jornada (mañana y tarde), logística del lugar (sillas-mesas-servicio de barío). Lugar iluminado y ventilado., etc. Se solicita a la Corporación una vez conozcan el lugar determinado como punto de atención. Dar a conocer a los profesionales la dirección del sitio, esto con el fin de realizar la verificación correspondiente.

³³ Se comenta las observaciones presentadas profesionales de la UAESP sobre el Informe No. 2 retomando la comunicación oficial enviada a la Corporación en la que se encuentran con detalle los ajustes a realizar en el documento. Los profesionales hablan sobre el documento cuantitativo presentado, resaltando los buenos insumos que éste proporciona. Pero solicitando aclarar puntos específicos como rango de edad de los beneficiarios, motivo por los cuales los NNA no estudian, entre otros. Por otra parte, se solicita complementar el documento descriptivo y cualitativo entregado ya que se hace necesario articular de mejor manera los datos y cifras resultado de los hallazgos Se menciona también hacer una nueva entrega del registro fotográfico de los 100 NNA, con el fin de tener plenamente identificada a la población beneficiaria. De igual manera se recomienda plasmar en el informe el numero de líderes de la comunidad resaltando que es importante contarles sobre el censo de recicladores que ésta realizando la UAESP con el fin de identificar a la población y poder vincularla en la próxima licitación del servicio de aseo, la cual traerá beneficios para ellos. Los documentos ajustados deberán ser entregados a más tardar el 16 de Febrero de 2011.

³⁴ BASE DOCUMENTAL: Actas, Video y Fotografía

formación básica identificando cupos en las escuelas distritales cercanas a sus viviendas ...”.

Como resultado de la evaluación realizada, se logro establecer los siguientes hechos:

- a) MINIMERCADO Y QUESERIA PRAX&S, factura N° 504 , en la cual se detalla: *La compra de 100 unidades de Pediasure, suplemento nutricional, valor unitario \$51.900, total \$5.190.000, establecimiento ubicado en la carrera. 41 A N° 5-17 de Bogotá D.C.; según acta de visita de campo adelantada por personal contratistas de la UAESP el 26 de agosto de 2011, se denota lo siguiente: “...se encontró que la dirección de la factura N° 504 y el nombre del mini mercado es verdadero tal como se evidencia en las fotos, también se encontró que es un local donde funciona una tienda normal de barrio, al preguantarle al joven que atendía el negocio si vendían PEDIASURE un suplemento nutricional, respondió que no, que eso lo vendían en las droguerías...”³⁵, (El subrayado es nuestro). producto alimenticio que no fue contemplado en el presupuesto aprobado al inicio del convenio, ni tampoco aparece oficio o requerimiento del supervisor y/o comité técnico operativo de incluirlo en el presupuesto, sin embargo la corporación ARKOS relaciona la factura de compra del producto a fin de justificar parte uno de sus pagos.*

De manera complementaria, se evidencio informe de visita administrativa y de campo adelantada por personal Contratista UAESP, el 18 de enero de 2012 en cumplimiento a verificación de soportes financieros y contables allegados por la corporación ARKOS, bajo el marco del convenio 009 de 2010, en contenido del acta se detalla lo siguiente:

“Finalmente el equipo realiza desplazamiento a la carrera 41 a N° 5-17 al establecimiento comercial “PRAXIS”, a l llegar al lugar se encontró una tienda de barrio donde se procedió a entrevistar al dueño quien dijo llamarse FABIAN CAMILO CHAVARRO, en la entrevista, el señor CHAVARRO refiere conocer a la corporación ARKOS, por cuanto le ha suministrado algunos productos anteriormente y particularmente recuerda haber vendido en dos oportunidades mercados “grandes” (pero agrego que no superaban los 700.000 pesos cada uno). Se procedió a mostrarle las facturas allegadas por dicha corporación a la UAESP y manifestó sorpresa al ver los montos reseñados en las facturas, particularmente la factura del suplemento alimenticio denominado –PEDIASURE-, producto que jamás ha tenido en su establecimiento. Adicionalmente nos suministro copia del recibo de caja que utiliza normalmente para ventas de menor cuantía y suministra

³⁵ FORMATO: SC-PCSC-FM-P2, INFORME VISITA ADMINISTRATIVA Y DE CAMPO, Fecha 26/08/2011, actividad realizada por DANIEL GAMARRA (Contratista UAESP-Contrato No. 66E/2011), OBJETO DE LA VISITA: Verificar la ejecución presupuestal en el desarrollo del convenio 009 de 2010.

además copia de la factura que utiliza para grandes ventas con descripción de productos. (Con conocimiento del señor FABIAN CAMILO CHAVARRO se toma entrevista en video del cual se adjunta copia y adicionalmente copia del recibo de caja y de la factura utilizada en el establecimiento comercial).³⁶ (El subrayado es nuestro).

Es de resaltar que el factura en cuestión difiere de la aportada por el proveedor MINIMERCADO Y QUESERIA PRAX&S al personal de la UAESP que adelanto la visita de campo correspondiente, labor soportada en video e imágenes fotográficas (anexo N° 1). En contenido de los mismos se detalla lo siguiente: **primero:** el consecutivo que relaciona la compra del Pediasure aparece impreso en la factura (PROVEDOR) en cambio en la aportada por ARKOS a la Unidad aparece copia de una factura con consecutivo impreso en tinta o como sello. **Segundo:** Teniendo en cuenta que la factura es un documento con valor probatorio y que constituye un título valor la factura contiene la identificación de las partes, la clase y cantidad de la mercancía vendida, número y fecha de emisión precio unitario y total conforme se señala en el Código de Comercio en sus artículos 621, 772 y el artículo 617 del Estatuto Tributario “Requisitos de la Factura de Venta”. **Tercero:** en contenidos del acta de visita de campo UAESP se pudo establecer que la papelería fue suministrada por la corporación ARKOS al proveedor MINIMERCADO Y QUESERIA PRAX&S por este último no facturar cantidades altas en ventas. **Cuarto:** las facturas halladas en las carpetas del convenio de asociación en la mayoría de los casos son copia de la original.

Según la información consignada en el Informe Visitas Administrativas y de Campo, efectuada el 30 de agosto de 2011, por un contratista de la UAESP integrante del comité técnico operativo; actividad llevada a cabo con el propósito de Verificar la ejecución presupuestal en el desarrollo del convenio 09 de 2010 ARKOS-UAESP; en contenido del acta se observa lo siguiente:

- a) **Creaciones Lourdes**, establecimiento ubicado en la calle 11A N° 3-06 de Bogotá, en uno sus apartes se manifiesta que, “...No se encuentra la dirección. No existe, se realizo de sur a norte por la calle 11 con carrera tercera y se verifico de acuerdo a evidencia fotográfica que no hay calle 11 con car. 3 existe la placa N° 3-06, como se pudo evidenciar en el sitio se pasa de la placa N° 3-11 a la placa N° 3-18...”(El subrayado es nuestro).

³⁶ FORMATO: SC-PCSC-FM-P2, INFORME VISITA ADMINISTRATIVA Y DE CAMPO, Fecha 18/02/2012, actividad realizada por DANIEL GAMARRA, JUDITH GARCIA, DIEGO ANDRES PRIETO Y LUISA FERNANDA DELGHAMS (Contratista UAESP), OBJETO DE LA VISITA: verificación de soportes financieros y contables allegados por la corporación ARKOS, bajo el marco del convenio 009 de 2010,

- b) **Publicidad E Y D**, factura de cobro N° 0206, por valor de \$1.787.500, establecimiento ubicado en la calle 7 N° 9-68 local 7, según acta de visita de campo adelantada el 26 de agosto de 2011, en uno de los apartes se logra evidenciar que los artículos descritos en la factura no los vende, cita textual “... la señora que atiende el negocio me contó que no vende ni hacen cuadernos, reglas borradores sacapuntas ni nada de lo relacionado en la factura 0206 este negocio es una pequeña tipografía, donde se realizan trabajos de volantes, sellos, talonarios y papelería social...” (El subrayado es nuestro).

Adicionalmente, en cumplimiento a verificación de soportes financieros y contables el personal contratista de la UAESP adelantó visita de campo el día 18 de enero de 2012, en contenido de la misma se logró evidenciar la existencia de posibles irregularidades en los documentos y/o facturas entregadas por la corporación ARKOS, en apartes del acta se detalla lo siguiente:

- a) Se realiza desplazamiento de cuatro contratistas de la dirección de seguimiento y evaluación de la UAESP designados para tal fin a la calle 7 N° 9-68 local 7, pasaje “los caballistas”, dirección registrada en los soportes entregados a la UAESP del establecimiento comercial “E y D publicidad”, al llegar al sitio se aprecia que la mayoría de locales están ocupados por litografías, particularmente el local 7 se encuentra cerrado y con aviso “se arrienda”, al indagar en los espacios contiguos expresan que allí también funcionó una litografía hasta el mes de noviembre del año pasado y que pertenecía a la señora DELFINA LADINO, quien nos aportan un número celular, al realizar contacto telefónico con la señora DELFINA y describirle el fin de la visita hace presencia en el lugar. Durante la entrevista con la señora LADINO manifiesta que no conoce a la corporación ARKOS ni a sus representantes legales; adicionalmente anota que los productos descritos en el lleno del registro de pedido no fueron suministrados por ella. En adelante la señora LADINO aporta a la entrevista el soporte original del pedido que entrega a sus clientes, soporte visualmente diferente al presentado por la corporación ARKOS en sus registros. (Con conocimiento de la señora LADINO se toma evidencia en video del cual se adjunta copia y adicionalmente se anexa los documentos suministrados por la entrevistada). (El subrayado es nuestro).
- b) “...no desplazamos a la carrera 8ª N° 12-56, establecimiento denominado “El BUNKER” en los soportes allegados por la corporación; esta razón social no se identificó visualmente en la fachada del establecimiento comercial y por el contrario aparecía un nombre sobre asesorías jurídicas. Al ingresar se encontraron entre otros la prestación del servicio de Internet, anillado de documento y asesorías jurídicas; en el lugar fuimos atendidos por el señor ALEJANDRO CRUZ, quien manifestó ser el administrador del lugar desde hace más de dos años. Ante la pregunta sobre si conoce la corporación ARKOS, la respuesta fue afirmativa ya que le ha suministrado a esta corporación el servicio de anillado de documentos y

otros pero en ningún momento servicio de fotocopiado, ya que el establecimiento no ha contado con la maquina que realiza esta función. Ante esta situación se opto por mostrar uno de los recibos de caja de los soportes entregados por la corporación para verificar su procedencia en el establecimiento comercial y el señor ALEJANDRO CRUZ afirma que no son recibos originados en su establecimiento y menos aun sobre pagos de copias o fotocopias. (Con conocimiento del señor ALEJANDRO CRUZ se toma entrevista en video del cual se adjunta copia).” (El subrayado es nuestro).

- c) **Facturas de Claus Televisión**, establecimiento ubicado en el municipio de Chiquinquirá-Boyacá, **Vidriaría Don Juaco** establecimiento ubicado en el municipio Mosquera-Cundinamarca, **Pintufer**, establecimiento ubicado en el municipio de Mosquera-Cundinamarca: situación de la cual se observa que el servicio y/o producto prestado a la corporación ARKOS pudo ser encontrado en la localidad de Fontibón. Además imposible verificación y seguimiento de la calidad de tales facturas.
- d) **Factura Nº 0801**, Muebles e Inmuebles la candelaria Ltda. 2, valor \$6.250.000, compra muebles varios, compra que se realizo en el municipio de Sibaté-Cundinamarca, siendo que el contrato se suscribió en Bogotá, además dicha compra se realizo el último día de ejecución del convenio, y carece de valores unitarios, en apartes del acta se denota lo siguiente:

“Se sugiere revisar todas y cada una de las facturas allegadas por la corporación ARKOS en especial que se presentan por proveedores permanente y/o las que efectúan compras fuera de ciudad, no solo por la s distancias sino también por sus montos y los ítems registrados; por ejemplos, existen un soporte sobre la venta y alquiler de artículos y muebles, ubicado en le municipio de Sibaté, donde fue adquirido u televisor de “21” de segunda, allí también tomaron en alquiler unos muebles, compraron lazos , bingos, juegos de mesa, balones y otros elementos, además en ese mismo lugar compraron otros muebles el ultimo día del convenio, adquisición referida a reposición de mobiliario.” (El subrayado es nuestro).

- e) Se evidencian **recibos de caja menor** en las carpetas correspondientes al convenio, como soporte al pago de algunos servicios y compra de producto, sin embargo no se distinguen facturas originales que respalden dichas compras.

Frente a los Soportes para pagos, es importante para la Contraloría de Bogotá, conocer las actuaciones que ha adelantado la UAESP, respecto de las irregularidades presentadas.

Los hechos revelados anteriormente, permite determinar que la suscripción del citado convenio muestra el afán en comprometer recursos unos días antes de terminar la vigencia 2010, lo cual pone en evidencia las debilidades en la planeación y seguimiento adecuado y oportuno en la ejecución de los recursos públicos comprometidos por la Unidad en dicha vigencia. Situación que expone en improvisación al cumplimiento del objeto del convenio, y sus obligaciones contractuales a cargo del contratista ARKOS y debilidad en la supervisión.

La Honorable Corte Constitucional ha definido la Planeación Estatal como el instrumento mediante el cual se definen políticas en cumplimiento de los fines del estado evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos.

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado³⁷ “Considera que los principios de Planeación, economía y transparencia que, entre otros, orientan la contratación estatal, tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia; que los procedimientos de selección sean ágiles; agotando los tramites estrictamente necesarios; que todo proyecto este precedido de los estudios Técnicos, Financieros y Jurídicos requeridos para la viabilidad económica ...”; y que en la ejecución del contrato se optimicen los recursos y se eviten situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios a una de las partes contratantes.

Las normas que rigen los procesos contractuales contenidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, están orientadas a cumplir los fines esenciales del Estado, así mismo las entidades publicas están obligadas en cumplir los principios de Transparencia, Economía, Responsabilidad y Planeación.

Situación que deduce que el objeto del convenio y los dos aportes o desembolsos entregados por la UAESP a la Corporación ARKOS, el *primero* por (\$67.140.000.00) y el *segundo* por (\$50.355.000.00), presumen incumplimiento e irregularidades por inconsistencias en los presentación de los soportes o facturas entregadas por la Corporación ARKOS en relación al pago correspondiente.

³⁷ Consejo de Estado, Sección tercera, Sentencia del 21 de Agosto de 2006.

Todo lo que se encuentre redactado en relación con el principio de planeación fue tomado del documento “La reforma al Estatuto General de Contratación de la Administración Publica” Autoría Dr. Martín Bermúdez Muñoz.

3.7 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL

Dada sus características y la tipicidad de la entidad³⁸; el componente ambiental hace parte integral de las funciones y atribuciones misionales que la Unidad lidera, responsabilidad adquirida de cara a la gestión dada a sus tres unidades de negocio: *Manejo Integral de Residuos Sólidos, Servicios Funerarios y Alumbrado público.*

Escenario dispuesto para que en el 2008 la UAESP incorporaran sus cuatro proyectos de inversión al Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA³⁹, instrumento de la planeación ambiental en donde la Unidad participa por ser ejecutora del Plan de Gestión Ambiental e integrante del Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC).

Proyectos de inversión inscritos en el PACA:

- *Gestión Institucional*
- *Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá, D.C.*
- *Gestión de los Servicios Funerarios Distritales*
- *Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región*

Así entonces, en procura de garantizar y fortalecer la gestión ambiental y lo contemplado para el PACA, la entidad compromete no solamente los recursos provenientes del presupuesto público, sino no también aquellos dineros producto del Esquema General de Aseo; situación a considerar si observamos que para la vigencia 2011 la Unidad ejecutó recursos cercanos a \$15.884.3 millones correspondiente al a 8,7% y por recursos de Bolsa \$182.641.7⁴⁰ millones correspondiente a 91,3%. Paridad que revela que la representatividad de cumplimiento de las metas plan de desarrollo recae sobre este último rubro.

De otra parte, se evidencio que la UAESP solo presento versiones preliminares del documento Plan Institucional de Gestión Anual – PIGA durante la mayor parte del 2011, no obstante, solo hasta el 26 de diciembre de 2011 se suscribe Acta de concertación entre la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA y la UAESP, documento definitivo presentado a concertación en donde se identifican tres sedes que desarrollan los procesos misionales de la entidad (*1. Sede administrativa, 2. Sede del Archivo Central y 3. Sede Centro de Reciclaje la Alquería*) y otras tres

³⁸ Artículo 116 del acuerdo 257 de 2006, "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones"

³⁹ Decreto 456 de 2008, "Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

⁴⁰ Respuesta UAESP No. 20123000003881 del 17 de enero de 2012.

sedes adicionales de carácter temporal (1. Sede convenio SENA –UAESP, 2. Sede UGI, 3. Sede Relleno Sanitario y 4. Sede Mochuelo), donde se desarrollan actividades netamente administrativas; sin embargo, el documento definitivo presentado para concertar, no advirtió sobre la modificaciones efectuadas frente al traslado en la Dirección de Estrategia entre otras, por ende la situación ambiental Institucional presentada no se ajusta a las condiciones presente el ultimo trimestre.

TABLA 20

INVERSIONES PROGRAMADAS Y EJECUTADAS EN LA VIGENCIA 2011

Millones de pesos

Nº Proyecto	Apropiación (\$)	Ejecutado (Comprometido) (\$)	% Ejecución
581	2.153.4	2.029.8	94,26
582	2.748.4	2.734.0	99,48
583	3.428.7	3.216.8	93,82
584	9.329.7	7.903.6	84,71
TOTAL	17.660.3	15.884.3	89.94

Fuente: Formato Electrónico CB-1111-4, con corte a 31/12/2010

Complementario a esto, se reitera que los datos y/o valores consignados frente al uso y ahorro eficiente del agua y energía corresponden a información promedios a lo real, siendo oportuno señalar que las acciones o actividades programadas en el Plan de Acción Institucional no tendrían el efecto esperado y por ende evidenciar una reducción satisfactoria de los consumos por componente estaría sesgada. Tampoco se evidencian propuestas y/o actos administrativos alguno en donde se establezcan mecanismos de control y verificación al respecto.

No obstante, para el uso eficiente de los materiales convencionales y no convencionales, tendientes a incentivar el reciclaje conforme lo establece el Decreto 400 de 2004, se evidencio un aumento significativo en la generación de los residuos potencialmente aprovechables en consecuencia a las actividades y acciones propuestas en el Plan Institucional de Gestión Ambiental y el Plan de Acción Institucional.

Así las cosas y conforme a los criterios dados para la calificación de la gestión ambiental que contempla el anexo E de la Resolución Reglamentaria Nº 01 de 2011; el resultado obtenido luego del producto del análisis, evaluación y verificación de las acciones programadas y ejecutadas de la vigencia 2011 que en marca el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA y el Plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA corresponde a 7.44%.

3.7.1 Hallazgo administrativo – Inconsistencias evidenciadas respecto al contenido del documento Plan Institucional Gestión Ambiental-PIGA

Se observa que durante la mayor parte de la vigencia 2011 la Unidad solo presento versiones preliminares sin someterse a comité de aprobación, no obstante se evidencio Acta de concertación hasta el 26 de diciembre de 2011, suscrita entre la Secretaria Distrital de Ambiente-SDA y la UAESP, documento definitivo presentado a concertación en donde se identifican tres sedes que desarrollan los procesos misionales de la entidad (1. *Sede administrativa*, 2. *Sede del Archivo Central* y 3. *Sede Centro de Reciclaje la Alquería*) y otras tres sedes adicionales de carácter temporal (1. *Sede convenio SENA –UAESP*, 2. *Sede UGI*, 3. *Sede Relleno Sanitario* y 4. *Sede Mochuelo*), donde se desarrollan actividades netamente administrativas; sin embargo el documento definitivo presentado para concertar, no contemplo el traslado de la oficina de la Dirección de estrategia de la sede localizada en la base de la alquería al piso 3ro del edificio ubicado en la avenida Caracas 53-80, cambio que fue realizado el 25 de noviembre de 2011, modificación que no fue advertida por parte de la UAESP durante el proceso de concertación ante la SDA en consecuencia se estaría aprobando un situación ambiental Institucional que no se ajusta a las condiciones actuales.

Así entonces, se estaría incumpliendo lo proferido el numeral “e” del artículo 13 del Decreto 456 de 2008, el cual señala: “Concertarse con la Secretaría Distrital de Ambiente en cada período de gobierno y sus modificaciones cuando sea necesario.”

3.7.2 Hallazgo administrativo – información ambiental reportada no corresponde a la situación real de la Unidad, respecto al uso eficiente y racional de los recursos hídrico y energético

Frente a la información de los consumos por componente reportado por la Unidad en la vigencia 2011, se observa que para el servicio de energía y agua, se registran un datos y/o valores promedios de acuerdo al índice de ocupación⁴¹ de los pisos 3, 4, 5 y 6 en la sede calle 52 N° 13-64⁴²; situación asociada al hecho de

⁴¹ Acta de reunión adelantada el día 6 de enero de 2010, en presencia de la Secretaría Distrital de Hábitat, ERU, UAESP, METROVIVIENDA. se acuerdo entre las entidades, lo siguiente:

- Se define que cada entidad reportara por aparte sus consumos de energía y agua por indice de ocupacion del edificio, inicialmente; pero ademas se hara el ejercicio de cotizar la instalacion de medidores independiente o tecnologia alternativas que les permita medir sus consumos de manera diferenciada.
- Para el manejo de residuos reciclables, la secretaria de habitat tiene vigente convenio con asochapinero; quienes prestan el servicio atraves del mismo convenio para los demas entidades; y los residuos de cada entidad son separados en bolsas de diferentes colores, para efectos del reporte individual de cada entidad.

⁴² Radicado UAESP No. 02718 del 13 de abril de 2010. Documento en donde se informa que la Secretaria Distrital de Hacienda entregó a la Secretaria Distrital de Hábitat los recursos financieros para la administración del edificio de la Calle

que la edificación de la SDH no cuenta con medidores independientes que contabilicen el consumo por piso. Así las cosas la información reportada correspondería a un datos y/o valores promedio al real, siendo oportuno señalar que las acciones o actividades programadas en el Plan de Acción Institucional no tendrían el efecto esperado y por ende evidenciar una reducción satisfactoria de los consumos por componente estaría sesgada.

Sumado a esto, es preciso indicar que las condiciones ambientales internas de la Unidad en los últimos 5 años han sido objeto de grandes cambios todo ello, producto de decisiones administrativas en su momento, circunstancias que se sustentan en el traslado de su sede administrativa en el 2009, la decisión de trasladar la Dirección de Estrategia al Centro de Reciclaje la Alquería en 2010, el trasladar nuevamente la Dirección de Estrategia al piso 3 del edificio ubicado en la avenida Caracas 53-80 en el 2011 y la última en el 2011 con la ubicación del personal de la firma Distromel S.A., para adelantar labores relacionadas con el SI MISIÓN SIISA; por lo cual, no sería lo mas confiable cuando se requiera evaluar o efectuar un análisis comparativo a las vigencias anteriores y mas cuando se requiere argumentar sobre el uso eficiente y racional de los recursos.

Conforme a lo expuesto, se estaría incumpliendo lo contemplado en el numeral II del artículo 8 del Decreto 456 de 2008, señala: “...*Objetivos de ecoeficiencia: Uso eficiente del agua: Propender por el mantenimiento de la oferta natural de agua mediante la conservación de los ecosistemas reguladores y el ciclo hidrológico regional y promover el consumo racional del recurso, la promoción de alternativas de producción más limpia y la sostenibilidad del desarrollo. “Uso eficiente de la energía: Promover la racionalización del consumo energético y auspiciar las iniciativas tendientes a aumentar el consumo de energías más limpias y fuentes más seguras a largo plazo...”*”.

Así mismos, lo definido por el numeral 5 del artículo 9 del Decreto 456 de 2008, señala: *Fortalecimiento institucional: Optimizar el desarrollo de actividades de la gestión ambiental por parte de las instituciones, propiciando los cambios normativos, técnicos, administrativos y organizacionales que sean necesarios.*

Finalmente, lo estipulado en el numeral “b” del artículo 13 del Decreto 456 de 2008, señala: “...*Presentar, asignar internamente y programar las actividades ambientales de la entidad, para los objetivos y estrategias ambientales priorizados en el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental para cada entidad, según sus funciones y competencias, y con sus respectivos presupuestos...”*”

52 No. 13-64 en el que también se contempla el pago de los servicios de energía, acueducto y alcantarillado de los pisos 3, 4, 5 y 6 ocupados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

3.8 ACCIONES CIUDADANAS

La Unidad tiene reglamentada la figura del defensor del ciudadano mediante resolución N° 128 de 2010, la cual tiene como función la verificación y seguimiento del cumplimiento de la política distrital de servicio al ciudadano-usuario, propender porque los ciudadanos obtengan respuesta oportuna y completa a los requerimientos interpuestos ante la entidad con ocasión a sus tres unidades de negocio: *Manejo Integral de Residuos Sólidos, Servicios Funerarios y Alumbrado público*. Actividad en marcada bajo los principios orientadores establecidos en su reglamento interno.

De otra parte durante el proceso de auditoria no se remitió por parte de la Dirección Sectorial documentación relacionada con PQRs a efecto de realizar las acciones correspondientes.

3.8.1 Evaluación a peticiones, quejas y reclamos – PQRs

Conforme con la información reportada por la Entidad a través del sistema SIVICOF correspondiente la vigencia 2011 y las estadísticas presentadas, el total de solicitudes ciudadanas recepcionadas y clasificadas como PQRs, ascendió a 199.622 las cuales fueron clasificadas por la UAESP de la siguiente manera:

Peticiones	164.906
Quejas	3.483
Reclamos	31.233

La UAESP, con base en el objeto de éstas PQRs presenta diferentes estadísticas distinguiendo un total de 160 géneros, donde la mayor cantidad de solicitudes corresponde a Solución de Servicio de Escombros Domiciliarios con un total de 55.301 solicitudes, seguida por Solución de Predios Desocupados con un total de 42.017 y Explicación al Cobro del Servicio con 11.765 solicitudes. Todo lo anterior esta relaciona con el programa RBL de la ciudad.

De todas maneras y tal como se afirma, conforme a las estadísticas de la entidad el mayor número de solicitudes estuvo relacionado con el servicio de recolección, barrido y limpieza de la ciudad, con diferentes argumentos relacionados con el tema de las basuras con una participación de 73% en el total de las solicitudes, seguida por los relacionados con el tema de escombros con un 25%. De acuerdo con los anteriores señalamientos se puede conceptuar que, los operadores Lime y Aseo Capital presentan la mayor deficiencia en la prestación del servicio de aseo en la ciudad con el 41% y 39% de participación respectivamente.

Lo anterior permite considerar que, en lo relacionado con el tema de RBL la UAES presenta falencias considerables, generadas por una supervisión y/o interventoría deficientes, lo que hace que se generen perjuicios que afectan directamente a la ciudadanía en general. Este total de solicitudes ciudadanas ingresaron un total de 197.095 solicitudes a través del sistema SISPO para las concesiones del servicio de aseo radicadas directamente en la Unidad y a través del sistema SDQS de la Secretaría General de la Alcaldía, un total de 2.527.

De este total de 199.622 solicitudes, en la vigencia evaluada la UAESP atendió un total de 176.235, es decir que 23.387 no fueron respondidas. Teniendo en cuenta la atención brindada por la UAESP al total de solicitudes que fueron radicadas y señaladas como PQRs en la vigencia auditada, la gestión adelantada por la Unidad el estado al final de la vigencia de las solicitudes ciudadanas estuvo conformado de la siguiente manera.

Calificadas:	33.958
Cerradas:	2.527
En análisis:	8.300
Notificados:	142.189
Para visita:	12.560
Rechazados:	88

3.8.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

En visita fiscal administrativa practicada al área de PQRs, se confirmó la ausencia de la Oficina de Control Interno en las actuaciones del área durante la vigencia de 2011, hecho este evidenciado a través de la carencia de los respectivos informes. De acuerdo con lo ordenado por la Ley *“...La oficina de control interno deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales vigentes y rendirá a la administración de la entidad un informe semestral sobre el particular...”*

El hecho evidenciado incumple con lo ordenado por la Ley 1474 de 2011 en el artículo 76.

Lo anterior se consolida como presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Manual de Procesos y Procedimientos, corresponde a los Operadores del Servicio dar respuesta oportuna a las diferentes solicitudes interpuestas por los ciudadanos

y a la UAESP hacer el seguimiento y la evaluación al desempeño de los operadores en la calidad y oportunidad de las respuestas a las PQRs.

De acuerdo con lo establecido, es la UAESP la responsable de hacer que se cumpla con los términos de oportunidad y respuesta a la ciudadanía, por lo tanto es la Unidad la directa responsable frente a las inconsistencias presentadas en las solicitudes de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta el número de solicitudes radicadas en la vigencia 2011 clasificadas como PQRs y que tienen que ver con las quejas presentadas por la ciudadanía basadas en las irregularidades del servicio, es importante que la Unidad cree estrategias de supervisión y control mas efectivas en la prestación de los servicios que coordina tales como son, la prestación de los servicios de aseo, cementerios y alumbrado público en Bogotá D.C.

3.8.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

De acuerdo con el análisis al tiempo de respuesta por parte de la UAESP a las diferentes solicitudes de los ciudadanos, la entidad ha incumplido en un total de 8.347 casos, respondiendo a los solicitantes en un término mayor a lo determinado.

No se da respuesta oportuna a la totalidad de solicitudes presentadas por la ciudadanía, incumpliendo con lo estipulado en el Código Contencioso Administrativo en su Artículo 6º. Términos para Resolver “...*Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo...*”

Artículo 7º. Desatención de las Peticiones. La falta de atención a las peticiones de que trata este capítulo, la inobservancia de los principios consagrados en el artículo 3º y la de los términos para resolver o contestar, constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes.

El hecho anterior se consolida como posible hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria.

En la vigencia 2011, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios abrió un total de 38 pliegos de cargos en contra de la UAESP por presunta configuración de silencios administrativos positivos generados por quejas presentadas por usuarios, sobretudo a las empresas de recolección de basuras, de las cuales de acuerdo con la información obtenida un total de 33 fueron

cerradas y archivadas por improcedentes; es decir que no se presentaron amonestaciones ni se generaron sanciones por parte de la SSPD en contra de la UAESP. A la fecha de la información, solo se encuentran en trámite un total de 5 casos.

4. ANEXOS

ANEXO 4.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones de (\$)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVO	20		3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8, 3.3.9, 3.3.10, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3, 3.7.1, 3.7.2, 3.8.2, 3.8.3
FISCAL	6	4.217.7	3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3
DISCIPLINARIO	8		3.2.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.6.2, 3.6.3, 3.8.2, 3.8.3
PENAL	1		3.6.2