



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL**

**PROGRAMA BASURA CERO - UAESP  
PERIODO AUDITADO: 2012**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PAD - 2012  
FASE: III**

**SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS**

**DICIEMBRE DE 2012**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32A No. 26A-10  
PBX 3358888



**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL - PROGRAMA BASURA CERO - UAESP**

Contralor de Bogotá **DIEGO ARDILA MEDINA**

Contralora Auxiliar **LIGIA INES BOTERO MEJIA**

Director Sectorial **ADRIANA DEL PILAR MARTINEZ GUERRA**

Subdirector de Fiscalización **MARÍA ADALGISA CÁCERES RAYO**

Asesor Jurídico **JULIAN DARIO HENAO CARDONA**

Equipo de Auditoria Orlando Mahecha Rodríguez. Líder

Auditores

Clara Stella Vega Venegas



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

## CONTENIDO

	Página
<b>1. CONCEPTO DE GESTION AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.....</b>	<b>4</b>
1.1 CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADO.....	6
1.3 CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS.....	9
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>10</b>
3.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	10
3.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	10
3.3 IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA BASURA CERO.....	12
<b>4. ANEXOS.....</b>	<b>29</b>



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

## **1. CONCEPTO DE GESTION AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL**

Doctor  
**HENRY ROMERO TRUJILLO**  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, Decreto 1421 de 1993, Acuerdo 24 de 2001, Resoluciones Reglamentarias 18 de 2006, 02 y 14 de 2007 practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la UAESP, con el propósito de evaluar el esquema de metas presentado por parte de la UAESP a la Corte Constitucional, en cumplimiento del auto 275 de 2011 y 089 de 2012, con el objeto de verificar el cumplimiento de lo propuesto en el parágrafo del artículo 30 denominado “Programa Basura Cero”, del Plan de Desarrollo Bogotá Humana en el Acuerdo 489 de 2012.

Es responsabilidad de la administración, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría 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, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno en las dependencias encargadas del manejo del programa objeto de evaluación.

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 en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombiana 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, así como de los registros revelados en los estados contables, el cumplimiento de las disposiciones legales y el funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Por lo anteriormente expuesto, me permito a continuación presentar los aspectos más relevantes observados en el proceso auditor.

## 1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Mediante el Decreto Distrital No. 782 de 1994 fue creada la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP-, como una entidad técnica, dependiente del despacho del Alcalde Mayor de Bogotá, cuyo objeto era la prestación de los servicios de barrido, recolección, disposición de residuos sólidos, cementerios, hornos crematorios, plazas de mercados y galerías comerciales.

Con el Acuerdo No. 257 de 2006, mediante el cual reestructuró las entidades del Distrito Capital, transformó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), como una entidad adscrita a la Secretaría de Hábitat, cuyo objeto es garantizar la prestación coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte y disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas, los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y servicio de alumbrado público.

En las circunstancias actuales, a menos de un mes de entrar a operar el nuevo modelo de recolección de basuras en el Distrito Capital, iniciativa planteada a través del Programa Basura Cero del actual “Plan de Desarrollo Bogotá Humana”, que incluye la incorporación de los recicladores de oficio a los servicios de aseo en el componente de “Aprovechamiento de los Residuos Sólidos”, reviste una gran importancia para este ente de control evidenciar el cumplimiento de las metas en las que se comprometió realizar la UAESP en el corto plazo y verificar el avance de las acciones afirmativas que ordenó la Honorable Corte Constitucional mediante Auto 275 de 2011, avaladas con Auto 084 de 2011.

Los reiterados incumplimientos por parte de la UAESP de incluir “acciones afirmativas” de los recicladores de oficio en el componente “aprovechamiento de residuos sólidos” en los procesos de la Licitación Pública de aseo No.001 de 2010 y No.001 de 2011, y no acatar oportunamente lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003, en el Auto 268 de 2010, y actualmente el Auto 275 de 2011<sup>1</sup>, además de infringir lo estipulado en el artículo 13 de la Constitución Nacional que dice “*El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.*El

<sup>1</sup> Al no definir un esquema de metas para ser cumplidos en el corto plazo, como lo ordenó la Honorable Corte Constitucional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Estado protegerá especialmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se comentan”, todo lo anterior, como resultado de una gestión ineficiente de parte del Distrito, en cabeza de la UAESP, hecho que ha marginado a los recicladores de la actividad económica propia de su oficio, generando a este sector de la población, un impacto social negativo y poniendo en riesgo la continuidad de la prestación del servicios de aseo en la capital, sin descontar los efectos de salubridad pública que podría causar.

Esta gestión ineficaz, ineficiente y antieconómica de la UAESP, llevó a que la Licitación Pública 001 de 2011 se declarara fallida<sup>2</sup> y sin embargo en este proceso se suscribieron ochenta y siete (87) contratos de “prestación de servicios” a partir de la vigencia de 2009 por \$3.941.0 millones<sup>3</sup>, generando un presunto detrimento al patrimonio distrital.

Con la suspensión de la licitación y para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, la UAESP declaró la urgencia manifiesta y prorrogó los contratos de concesión vigentes, en dos oportunidades por un término de seis (6) meses, lo que según la Ley 80 de 1993, determina incumplimiento debido a que “Si hay urgencia manifiesta; pero los contratos en que se invoque esta causal no puede celebrarse a plazos superiores a seis (6) meses”.El plazo de los actuales venció el 16 de septiembre del año 2012<sup>4</sup>; siendo prorrogados hasta el 16 de diciembre de 2012 para garantizar la continuidad en la prestación del servicio.

Actualmente la UAESP y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 017 el 11 de octubre de 2012 por un valor indeterminado y con un plazo de doce (12) meses, para que la Empresa de Acueducto preste el servicio de aseo de manera transitoria. En el contrato interadministrativo se establece que el responsable del proceso de inclusión de la población de recicladores de oficio es la UAESP y que la EAAB-ESP apoyará a la Unidad a través de la ejecución del contrato<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Mediante Auto No. 183 del 18 de agosto de 2011 de la Honorable Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Fuente: PAD 2012, Ciclo III, Equipo Auditoría Especial cuyo objeto es: “Verificar jurídicamente, financiera y técnicamente los contratos que realizó en los años de 2009 a 2011 la UAESP para desarrollar procesos licitatorios con el objeto de escoger a los contratistas que serían los operadores con relación al BRL (...) Relación de contratos con ocasión al proceso de reestructuración de la nueva concesión para la prestación de servicio de barrido, recolección y limpieza, bajo la Licitación Pública 001 del 2011”.

<sup>4</sup> Plazos permitidos por la Resolución CRA 151 de 2001.

<sup>5</sup> Contrato Interadministrativo, Cláusula.1.Objeto, segundo párrafo de la página 14

Está pendiente la aprobación por parte de la Honorable Corte Constitucional el nuevo “Plan de Inclusión de Recicladores de Oficio”<sup>6</sup> documento en el cual fueron adicionadas por la UAESP para cada una de las seis (6) metas “estrategias”, “indicadores de procesos, “indicadores de resultados” y ampliaron los plazos de cumplimiento de dichas acciones; observando que los términos previstos **no se ajustan al “corto plazo”**, toda vez que éstos ya superaron el año de la presente vigencia dentro del Plan de Desarrollo Distrital (es decir, uno de los cuatro años), lo que puede incidir nuevamente a que el Distrito a través de la UAESP vuelva a incumplir, permitiendo que se sigan desconociendo los derechos constitucionales en desmedro de los beneficios sociales de los recicladores de oficio, o en el mejor de los casos, se prolonguen indefinidamente la materialización de acciones positivas, por el hecho de hacer parte de un proyecto de inversión del plan de desarrollo 2012-2016.

Es así que trascurridos nueve (9) años<sup>7</sup> la UAESP aún se encuentra en la etapa de planificación y diagnóstico y sus acciones no han sido oportunas y no inciden positivamente en un resultado cierto, debido a que no ha superado a la fecha actividades esenciales que le permitan dar inicio al proceso de inclusión, impidiendo el cabal desarrollo y el cumplimiento de las metas previstas en el corto plazo.

De acuerdo con la evaluación realizada a la gestión de septiembre, octubre y parte de noviembre de 2012, se evidenció que el nivel de avance de los “indicadores de resultado” **es de cero para las seis (6) metas definidas por la UAESP** para dar cumplimiento a las “acciones afirmativas” del plan “Inclusión de los Recicladores de Oficio” ordenado por la Honorable Corte Constitucional, además se evidenció que el nuevo modelo planteado por la UAESP no tiene la respectiva aprobación por la Honorable Corte Constitucional, para garantizar el cumplimiento efectivo.

Otros aspectos, que limitan el inicio del proceso tiene que ver con que la UAESP no cuenta en este momento con el registro del censo de recicladores de oficio, estando a la fecha pendiente su conciliación por parte de la unidad, no se ha iniciado la construcción de los parques de reciclaje, no están dispuestos los

<sup>6</sup> Según Oficio de UAESP, Radicado No.20121000072831 del 21 de septiembre de 2012.

<sup>7</sup> Mediante la Sentencia 275 de 2011 de la Honorable Corte Constitucional, al establecer en el resuelve: “**PRIMERO-. DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010” y en el Auto 084 de 2012 la Honorable Corte Constitucional la insta a continuar con el proceso.



centros de acopio y/o bodegas, no se ha puesto en marcha la primera ORA (Organización de recicladores autorizada para la prestación del servicio de aprovechamiento), no se tiene formalmente la regulación y normalización de los diferentes procesos que debe desarrollar el Programa Basura Cero, en lo pertinente con las actividades de aprovechamiento de los residuos sólidos, independientemente que se tengan algunos avances en este sentido.

En el proceso de contratación de bienes y servicios para este proyecto, se evidenciaron debilidades en los mecanismos de verificación, control y seguimiento de la gestión y resultados con respecto a los requisitos de los pagos. Además no cuenta con un archivo debidamente organizado y completo, que presente la información y registros suficientes que soporten la gestión y garanticen el seguimiento y control de las actuaciones administrativas, que determina que la memoria institucional es deficiente. Lo anterior, determina que el nivel de desarrollo y seguridad del SCI no es adecuado a la naturaleza jurídica, estructura y misión de la UAESP-ESP.

## **2. CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoria especial, como se detalla en el Anexo No.1 se establecieron: Tres (3) presuntos hallazgos de carácter administrativo y uno (1) con presunta incidencia disciplinaria.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias enunciadas, en los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá, a partir del presente informe.

Bogotá, D.C., diciembre de 2012

**ADRIANA DEL PILAR GUERRA MARTÍNEZ**  
Director Técnico Sector Servicios Públicos

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Al realizar el respectivo seguimiento y verificación a los compromisos adquiridos por la UAESP con este ente de control relacionados con evaluaciones efectuadas al proyecto de inversión 584 - *Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región* con el cual se desarrolla el “Programa Basura Cero”, no se evidenciaron hallazgos formulados con este asunto en evaluaciones realizadas al plan de desarrollo 2008-2012 como tampoco a evaluaciones efectuadas al plan de desarrollo actual 2012-2016.

#### 3.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La evaluación del Sistema de Control Interno SCI realizado a las dependencias de la UAESP involucradas en la gestión del tema evaluado, se llevó a cabo con el fin de determinar la calidad del mismo, el nivel de confianza que se le puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de los objetivos en el proceso de planificación y ejecución del Programa Basura Cero.

La evaluación del SCI, se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley 87 de 1993 y la Resolución Reglamentaria No. 018 de 2006 de la Contraloría de Bogotá, hasta la implementación definitiva del Modelo Estándar de Control Interno MECI por parte de la organización.

Se evidenció que la Oficina de Control Interno, a pesar de estar realizando en este momento auditorías internas relacionadas con el tema evaluado, éstas no han sido oportunas, de modo que le permita como dependencia asesora, brindar un eficiente apoyo a la alta dirección de la unidad, dada la coyuntura actual, en donde se requiere tomar las decisiones más apropiadas sobre el tema de las basuras, por el alto impacto que tiene en el Distrito Capital y las incidencias de tipo social, económico y de salud pública, trascendentales. Los temas que están siendo evaluados son: Plan de inclusión social, el cual inició el 29 de octubre hasta el 30 de noviembre del presente y Centro de Reciclaje la Alquería, que inició el 2 de noviembre hasta el 30 de noviembre de 2012. Adicionalmente, realizó la auditoría interna a la Subdirección de Disposición final, cuyo informe se encuentra en revisión por parte de la Dirección General.

### 3.2.1 Presunto Hallazgo Administrativo, Debilidades en el Manejo de Control Interno

En el proceso de contratación de bienes y servicios para este proyecto, se evidenciaron debilidades en el manejo de la memoria institucional como es el archivo documental, no se tiene un archivo general de las actividades realizadas por cada uno de los contratistas, que contenga los informes mensuales, los pagos realizados y los informes de los supervisores y/o interventores, lo que genera incertidumbre en la información.

La Oficina de Control Interno no realiza de manera oportuna como parte de su función asesora, evaluaciones e informes de auditoría sobre aspectos que están impactando la gestión de la unidad y del Distrito Capital, que permita mitigar los riesgos inherentes a la misión y objeto que cumple la misma, como :

Los hechos generados desde la Sentencia T-724 de 2003, que marcó los constantes incumplimientos por parte de la UAESP a los mandatos de la Corte Constitucional en los diferentes Autos proferidos, de no incluir oportunamente “Acciones Afirmativas” y el “Plan de Inclusión de Recicladores”; determinando costos y gastos derivados de la licitación Pública 001 de 2011, generando un presunto detrimento al erario distrital.

Se determina que el sistema de control interno que opera en el área Jurídica presenta importantes debilidades en relación con los mecanismos de control, seguimiento y verificación de la gestión, dado que el archivo documental no se encuentra debidamente organizada y con la información y registros suficientes que soporten la gestión y resultados, y permita que esté disponible para ser revisada, lo que genera que el nivel de desarrollo del SCI no sea adecuado a la naturaleza jurídica, estructura y misión de la UAESP-ESP. Es el caso específico de las personas que se desvinculan de la entidad y que tienen bajo su responsabilidad, procesos, informes y demás documentos, no se cuenta con los mecanismos de control idóneos que permita mantener actualizada la memoria institucional.

No se evidencian informes de control verificación y seguimiento de los recursos adeudados desde el año 2008 a la fecha y que hacen parte de la “Esquema General de Aseo”<sup>8</sup>, manejados por FIDUCOLOMBIA, lo que pueden generar en presuntos riesgos jurídicos por la incertidumbre en la información.

---

<sup>8</sup> Según oficio UAESP radicado No. 20127010087071 del 19 de noviembre de 2012.

Así mismo, no se evidencia la debida retroalimentación en los sistemas de información entre las distintas áreas de la UAESP, toda vez que se desconocen al interior de la entidad las acciones y gestión que realiza cada una de las dependencias y en ausencia de los responsables de los procesos, se pierde la memoria institucional.

Con lo anterior se incumple con el artículo 2º, que establece los objetivos del sistema de control interno, artículos 3º y 4º de la Ley 87 de 1993, así como el artículo 209 que determina los principios de eficiencia, eficacia y economía de la Constitución Política de Colombia concordantes con el Artículo 8 Ley 42 de 1993.

### 3.3 IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA BASURA CERO

El Acuerdo 489 del 30 de junio de 2012<sup>9</sup>, en el artículo 30 del capítulo III, como eje dos estableció: *“Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del Agua”, donde quedó incluido el “Programa Basura Cero”, el cual “se orienta a minimizar el impacto de los escombros y los residuos sólidos, incluyendo los especiales y peligrosos, generados por la ciudad sobre el ambiente y la salud de ciudadanos. Implica un cambio cultural, educativo y de políticas públicas sobre el manejo de residuos, que involucra al Estado, la ciudadanía y el sector productivo. Comprende acciones de estímulo a la producción de bienes de consumo reutilizables o biodegradables, construcción de una cultura de separación de residuos en la fuente, recolección separada, procesos industriales de reciclaje y aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario. Las acciones se dirigen hacia cumplir en el mediano y largo plazos, la meta de reducir la generación de basuras, elevar de manera constante la cantidad de residuos aprovechados y suprimir la segregación social, la discriminación ambiental y la depredación del ambiente causados por la estructura actual del servicio de aseo.”*

Para este programa se establecieron seis (6) proyectos prioritarios: Estrategia de producción sostenible; cultura de reducción de basuras y separación en la fuente; modelo de reciclaje para Bogotá; aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario; escombros cero y gestión integral de residuos especiales y peligrosos.

El objetivo de la auditoría es *“Revisar y analizar el esquema de metas presentado por parte de la UAESP a la Corte Constitucional, en cumplimiento del auto 275 de 2011, con el objeto de verificar el cumplimiento de lo propuesto en el párrafo del artículo 30 denominado “Programa basuras cero”, del Plan de Desarrollo Bogotá Humana del Acuerdo 489 de 2012.”*, fundamentado en la coyuntura actual que atraviesa el Distrito Capital relacionado con la continuidad en la prestación del servicio de aseo, en las actividades de Recolección, Barrido y Limpieza – RBL; por ende al verificar el párrafo del

<sup>9</sup> Mediante el cual el Concejo Distrital adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. para el periodo 2012 a 2016.

artículo 30 del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, que establece: **“El esquema de metas presentada a la Corte Constitucional, en cumplimiento del Auto 275 del 19 de diciembre de 2011 y avalado por el Auto de 19 de Abril de 2012, será cumplido por la administración como parte del Programa Basura cero.”** Negrilla y subrayado fuera de texto, para este ente de control es importante evidenciar el cumplimiento de estas metas en las que se comprometió a realizar la UAESP en el corto plazo, como es “plan de inclusión de los recicladores de oficio” y la verificación de las “acciones afirmativas” que ordenó adelantar la Honorable Corte Constitucional.

### 3.3.1 Antecedentes

En el marco de la licitación 001 de 2002 la entonces Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, suscribió los contratos de concesión número C-4053 de 2003, C-4054 de 2003, C-4055 de 2003 y C-4069 de 2003 con las empresas CONSORCIO ASEO CAPITAL S.A. E.S.P, LIMPIEZA METROPOLITANA LIME S.A. E.S.P., ASEO TÉCNICO DE LA SABANA ATESA S.A. E.S.P y CIUDAD LIMPIA BOGOTA S.A. E.S.P. respectivamente, para garantizar la prestación del servicio de aseo a los habitantes de la ciudad de Bogotá D.C., por el término de 8 años<sup>10</sup>. El plazo de ejecución de los mencionados contratos de concesión vencía el 15 de septiembre de 2011.

La UAESP no incluyó a los recicladores de oficio marginándolos de la actividad económica propias de su oficio en relación a la prestación de aseo en la ciudad y que de manera exclusiva manejaran el componente de aprovechamiento de residuos sólidos y remunerada, como lo establece en su artículo 13 la Constitución Nacional que dice *“El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se comentan”*

Con ocasión de dicho proceso Licitatorio, mediante Sentencia T-724 de 2003 la Honorable Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de los recicladores de oficio, y determinó que la UAESP no observó el mandato constitucional que la obliga a adoptar medidas a

---

<sup>10</sup> La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA autorizó al Distrito Capital la inclusión de las cláusulas de área de servicio exclusivo en estos contratos de aseo con la Resolución CRA 235 de 2002.

favor de los grupos marginados o discriminados, y no incluyó ninguna medida efectiva que permitiera la participación de los recicladores de oficio, permitiendo que los materiales sólidos reutilizables quedara en manos de los operadores del sistema, hecho por el que previno a la UAESP para que en futuras ocasiones fueran incluidas **acciones afirmativas** a favor de esta población, cuando se trate de contratación de prestación de servicio de aseo.

El 25 de mayo de 2010 la UAESP dio apertura a la Licitación Pública No. 001 de 2011 y el 25 de mayo de 2011 se publicó el pliego de condiciones definitivo con el objeto de *"Concesionar bajo la figura de áreas de servicio exclusivo, la prestación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. - Colombia, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva"*.

La Honorable Corte Constitucional mediante Auto 268 del 30 de julio de 2010 resolvió declarar el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes señaladas en la Sentencia T-724 de 2003 y nuevamente previno a la UAESP, para incluir los criterios señalados en el presente Auto en futuros contratos, para que ejecuten dichas órdenes.

La UAESP mediante Resolución 364 del 25 de mayo de 2011 dispuso la apertura de la Licitación No. 001 de 2011 y solicitó a la CRA con comunicación del 12 de junio de 2011 concepto acerca de la posibilidad de mantener hasta por un periodo de seis (6) meses adicionales, las cláusulas de áreas de servicio exclusivo incorporadas en los contratos de concesión para la prestación de servicio de aseo en Bogotá ante la posibilidad de que el 15 de septiembre de 2011, no hubiese iniciado la ejecución de los nuevos contratos de concesión, en desarrollo de la Licitación No.001 de 2011, solicitud que fue negada por la CRA<sup>11</sup>.

La Honorable Corte Constitucional, en su Sala Tercera de Revisión, mediante Auto No. 183 del 18 de agosto de 2011, ordenó a la Unidad<sup>12</sup>, suspender la Licitación Pública No. 001 de 2011, como medida cautelar, por el supuesto incumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte en la Sentencia T-724 de 2003 y el Auto 268 de 2010. La UAESP en cumplimiento del Auto No. 183 del 18 de agosto de 2011<sup>13</sup> ordenó suspender la Licitación Pública No. 001 de 2011.

<sup>11</sup> Comunicación radicada el 8 de agosto de 2011 con No. 2011-680-012943-2.

<sup>12</sup> Mediante oficio No. A-1182/2011 de la misma fecha.

<sup>13</sup> Resolución 522 del 18 de agosto de 2011.

La Honorable Corte Constitucional profirió el Auto 189 del 30 de agosto de 2011 mediante el cual solicitó información adicional a la UAESP, frente al tema objeto de su análisis, suministre información a los trece (13) proponentes de la Licitación y a las doce (12) organizaciones de segundo nivel vinculadas al proceso. Así mismo, se le solicita a la procuraduría delegada para la vigilancia preventiva de la función pública, intervenir dentro del incidente.

Con las declaratorias previas de urgencia manifiesta<sup>14</sup>, ante lo cual este ente de control se ha pronunciado a la opinión pública desde el mes de mayo de los presentes como lo determina el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, sin embargo, el 12 de septiembre de 2011, la UAESP suscribió los contratos de concesión números 157-E, 158-E, 159-E y 160-E por el término de seis (6) meses; y el 7 de marzo de 2012 los contratos de concesión números 013, 014, 015, y 016 del año 2012, también por el término de seis (6) meses, cuyo plazo venció el 16 de septiembre del año 2012.<sup>15</sup>; siendo prorrogados hasta el 16 de diciembre de 2012 para garantizar la prestación del servicio.

La Honorable Corte Constitucional declaró nuevamente el incumplimiento por parte de la UAESP de las órdenes emitidas en la Sentencia T-724 de 2003, así como los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010 mediante el Auto 275 de 2011, lo que determinó dejar sin efecto la Licitación Pública número 001 de 2011 y todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso, que dispuso, entre otras:

*“TERCERO-. ORDENAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) –o la entidad que haga sus veces-, que defina un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, cualificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012. Dicho plan deberá definirse a partir de las órdenes previstas en los numerales 109 a 118 de esta providencia”.*

*CUARTO-. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que efectúe la labor de seguimiento al esquema de metas de corto plazo elaborado en favor de la población de recicladores por parte del Distrito e informe de su evolución y cumplimiento a la Corte Constitucional de manera trimestral.*

*SEPTIMO.- ORDENAR, a la Alcaldía mayor a través de la UAESP o de la entidad que haga sus veces, que normalice en el menor tiempo posible la prestación pública de aseo en sus componentes de recolección, transporte al sitio de disposición final, barrido, limpieza de vías corte de césped y poda de árboles, a través del esquema que estime pertinente, atendiendo para el*

<sup>14</sup> Resoluciones 552 de septiembre de 2011 y 65 de febrero de 2012

<sup>15</sup> Plazos permitidos por la Resolución CRA 151 de 2001

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

efecto las metas que sean fijadas por le Distrito para entrar a operar en el corto plazo a favor de la población de recicladores de la ciudad.

OCTAVO.- Ordenar a la Secretaría General de esta Corporación que dé traslado, en los términos del numeral 113 de las órdenes concretas de esta providencia, a la Contraloría General de la República, Contraloría Distrital, Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación.

Noveno.- ORDENAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la UAESP o de la entidad que haga sus veces, por el mecanismo que estime pertinente, que actualice el censo de recicladores elaborado por la Universidad Javeriana...”

La Honorable Corte Constitucional mediante Auto 084 del 19 de abril de 2012, realizó seguimiento a las órdenes proferidas en el Auto 275 de 2011, en cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010 y declaró en el punto primero del resuelve lo siguiente: “que la UAESP envió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011, el esquema que pretende aplicar en el corto plazo para cumplir con las obligaciones contempladas en la sentencia T-724 de 2003 y con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010. Por lo anterior, insta a continuar con el proceso.”<sup>16</sup>

La UAESP remitió el 21 de septiembre de 2012 un nuevo plan que contiene un esquema de metas trimestral con corte a diciembre de 2012<sup>17</sup>, en la cual se mantienen las metas de resultados, pero se concretan metas de proceso, lo anterior debido a que la Corte Constitucional ordenó que las actividades del plan de inclusión propuestas por la UAESP deben ser cualificadas, medibles y verificables y el primer documento no cumplió con este requisito.

No se conoce por parte de este ente de control que la Honorable Corte Constitucional se haya pronunciado con respecto a este último documento enviado por la UAESP el 18 de septiembre de 2012, donde fueron realizadas modificaciones sustanciales frente al primer documento remitido por la UAESP el 30 de marzo de 2012, principalmente en cuanto a los plazos que estaban previstos para cumplir en el corto plazo para las seis (6) metas planteadas, entendiendo por oficial el documento aprobado por la Corte Constitucional mediante el Auto 084 del 19 de abril de 2012.

---

<sup>16</sup> La UAESP remitió el documento que define un esquema de metas a cumplir en el corto plazo, con destino a al formalización y regularización de la población de recicladores, mediante radicado No. 201200024371 de fecha 30 de marzo de 2012.

<sup>17</sup> Documento remitido por la UAESP con radicado No. 20121000072831 del 21 de septiembre de 2012.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el parágrafo del artículo 30 del Acuerdo 489 de 2012, “Plan de Desarrollo Distrital” señala que *“El esquema de metas presentada a la Corte Constitucional, en cumplimiento del Auto 275 del 19 de diciembre de 2011 y avalado por el Auto de 19 de Abril de 2012, será cumplido por la administración como parte del Programa Basura cero.”*

Es decir, en el Acuerdo del Plan de Desarrollo Distrital igualmente estableció que el documento que aprobó la Honorable Corte Constitucional a través del Auto 084 del 19 de abril de 2012, hace referencia al documento presentado por la UAESP el 30 de marzo de 2012 de acciones afirmativas del plan de inclusión.

La UAESP suscribió el contrato interadministrativo No. 017 el 11 de octubre de 2011 con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB-ESP, cuyo objeto es la: *“Gestión y operación del servicio público de aseo en el área de la ciudad de Bogotá D.C., en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en las áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva.”* Con una cuantía indeterminada y un plazo de doce (12) meses.

En la cláusula 1 del contrato quedó establecido que *“En desarrollo del contrato, el CONTRATISTA apoyará a la UAESP además para dar cumplimiento a las órdenes de la Honorable Corte Constitucional impartidas en el auto 275 de 2011 y al Plan de Metas presentado por la UAESP y avalado en el Auto 084 de 2012 de la misma Corte, en el sentido de garantizar la población recicladora de oficio en el servicio de aseo- componente de aprovechamiento, según los contratos o convenios que celebre la UAESP para el efecto, y remunerando vía tarifa el trabajo que esta población realiza en los componentes de recolección y transporte de residuos, y del componente de aprovechamiento como costo evitado de disposición final, con base en los modelos tarifarios vigentes expedidos por la CRA.”*

El contrato interadministrativo establece que el responsable del proceso de inclusión de la población de recicladores de oficio es la UAESP y que la EAAB-ESP apoyará a la Unidad a través de la ejecución del mismo, respecto al cumplimiento del plan de metas y señala de igual forma que se tendrá en cuenta el primer documento enviado por la UAESP el 30 de marzo de 2012 y avalado mediante el Auto 084 de 2012.

### 3.3.2 Gestión de la UAESP en Atención al Programa Basura Cero del Plan de Desarrollo Bogotá Humana

#### 3.3.2.1 Armonización de las Metas Definidas en la Ficha EBI-D Frente a las Metas Establecidas en Cumplimiento de la Sentencia 275 de 2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la ficha EBI-D del proyecto de Inversión 584 – “Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región” con el cual se desarrolla el “Programa Basura Cero” se determinaron veintisiete (27) metas, de las cuales ocho (8) corresponden a planes de desarrollo anteriores, resultando 19 metas que hacen parte del plan de acción vigente para el presente plan de desarrollo Distrital.

Realizada la conciliación de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, del proyecto de inversión 584 (ficha EBI-D versión 70), frente a las seis metas planteadas en el documento ajustado por la UAESP y enviado a la Honorable Corte Constitucional, se encuentra que las acciones de las metas 18, 19 y 26 de la ficha EBI-D no se desarrollan dentro de las seis (6) metas propuestas para cumplir con las acciones positivas a los recicladores de oficio, tampoco es claro la manera en que se articula con las estrategias definidas en el documento de modificación.

Las metas citadas especifican lo siguiente: Meta 18 – “Gestionar la creación de seis (6) escombreras”, meta 19 – “Mejorar la planificación para el aprovechamiento, tratamiento y disposición de los escombros en Bogotá” y meta 26 – “Desarrollar un modelo eficiente y sostenible de gestión de los escombros en la ciudad”, suprimiendo estas actividades que son inherentes al proceso productivo del manejo de residuos sólidos aprovechables, lo que no le permitiría a la UAESP cumplir con el indicador planteado en el plan de desarrollo actual.

A menos de un (1) mes de la culminación de los contratos de concesión del servicio de aseo en el Distrito Capital, la Honorable Corte Constitucional no se ha pronunciado con respecto al último documento enviado por la UAESP el 18 de septiembre de 2012, con el cual fue ajustado el documento remitido por la unidad el 30 de marzo de 2012, que modificó sustancialmente los plazos que estaban previstos para cumplir en el corto plazo las seis (6) metas propuestas, entendiendo que el documento oficial corresponde al aprobado por la Corte Constitucional el 19 de abril de 2012 con el Auto 084.

*3.3.2.1.1. Presunto Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria, Incumplimiento con los Términos fijados del Corto Plazo<sup>18</sup> para llevar a cabo “Acciones Afirmativas” del “Plan de Inclusión de Recicladores de Oficio”*

La UAESP no proporcionó un cumplimiento efectivo a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 275 del 19 de diciembre de 2011, donde resolvió lo siguiente: “**TERCERO.- ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través

---

<sup>18</sup> Término establecido por la Honorable Corte Constitucional mediante Auto 275 de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) -o la entidad que haga sus veces-, que defina un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, cualificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012. Dicho Plan deberá definirse a partir de las órdenes previstas en los numerales 109 a 118 de esta providencia”. El subrayado es nuestro. Lo anterior, en el entendido que las acciones para cumplir con las obligaciones contempladas debían ser aplicadas en el corto plazo, lo que implicaría un tiempo no superior a una vigencia fiscal.

En este sentido, es importante recordar que la Honorable Corte Constitucional ya había declarado el incumplimiento por parte de la UAESP mediante la Sentencia 275 de 2011, al establecer en el resuelve: “**PRIMERO-. DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010.

No obstante, que la Honorable Corte Constitucional no se ha pronunciado con respecto al nuevo plan radicado con ajustes por la UAESP el 18 de septiembre de 2012, se evaluó este documento a efecto de evidenciar el incumplimiento de las metas en los términos previstos inicialmente y realizar el respectivo seguimiento frente al avance de la gestión en relación con las acciones y metas establecidas en el plan modificado de inclusión de los recicladores de oficio, como se observa en el cuadro 1

#### CUADRO 1

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

SEGUIMIENTO AL NUEVO PLAN CON AJUSTES PRESENTADO POR LA UAESP- PLAN DE INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN RECICLADORA A SEPTIEMBRE 30 DE 2012							
Meta	Estrategias	Indicador de Proceso		Indicador de Resultado		Contratos y/o Convenios Suscritos	Justificaciones según UAESP que afectan el Avance
		Medio de Verificación y/o Actividades del proceso	% Ejec.	Indicador	% Ejec.		
1. Garantizar que el 100% de la población de Bogotá conozca el programa Basura Cero, separe en la fuente y disponga el material recuperable en las rutas de recolección selectiva.	Para esta meta han sido definidas doce (12) estrategias que apuntan a sensibilización a la población del Distrito Capital, incluidos los recicladores, en el programa de separación en la fuente y rutas de recolección selectiva, vinculando para esto a varios actores, entre otros, a los colegios distritales y privados, jardines infantiles, comedores comunitarios, unidades familiares y el comercio.	Se refiere a cada una de las actividades previstas por la UAESP, como el número de convenios interadministrativos suscritos, número de talleres dictados, diseño y entrega de herramientas y contenidos pedagógicos, listado de asistentes a las distintas actividades, número de acuerdo de separación y cantidad de materias entregado, etc.	12%	Número de los diferentes actores con formación en separación en la fuente, definidos para garantizar el 100% de la población de Bogotá, como colegios distritales y privados, jardines infantiles, comedores comunitarios, unidades familiares y el comercio, entre otras, incluyendo el número de incentivo para los usuarios del servicio, / comparado frente al número total definido para cada variable prevista	0%	Convenio interadministrativo con la Secretaría Distrital de Salud y la UAESP del 21 de agosto de 2012 para desarrollar acciones de promoción de una cultura del reciclaje con Plazo de ejecución de 4 años. Contrato de prestación de servicios No. 137 del 31 de julio de 2012, para prestar servicios profesionales en el Centro de Reciclaje la Alquería, por valor de \$24 millones y plazo de seis (6) meses. Contato de suministro No. 154 del 20 de septiembre de 2012 para suministrar insumos y materiales de papelería para campaña del Programa Basura Cero por valor de \$21,318,253.	El calendario escolar no permite en el periodo actual incorporar nuevos procesos del Programa Basura Cero. Se está a la espera de la conciliación censal para iniciar el proceso, para otros casos es indispensable el resultado de otras estrategias.
2. Reorganizar el servicio público de aseo reorientado hacia el aprovechamiento, de manera tal que los recicladores de oficio participen como prestadores del mismo en óptimas condiciones, a través de empresas, centros de acopio y parques de reciclaje autorizados. El Distrito dotará la infraestructura básica para este fin.	Para esta meta han sido definidas nueve (9) estrategias que apuntan a crear, dotar, capacitar, acompañar a las unidades empresariales de recicladores y de manera prioritaria requiere la creación e implementación de seis (6) parques de reciclaje que permita la inclusión progresiva de los recicladores en el programa, para lo cual se debe contar con el 100% de la población recicladora censada y un sistema de información de precios y mercados de materiales aprovechables.	Se refiere a cada una de las actividades previstas por la UAESP, como número de recicladores independientes identificados y sensibilizados, número de empresas de recicladores constituidas (ORAs), número de centros de acopio dotados, número de recicladores formados y con competencia laboral, modelos de operación, estudio de mercado de materiales reciclables, entre otras.	8%	Número de recicladores independientes identificados y sensibilizados, número de empresas de recicladores constituidas (ORAs), número de centros de acopio dotados, número de recicladores formados y con competencia laboral, modelos de operación, estudio de mercado de materiales reciclables, entre otras / comparado frente al número total definido para cada variable prevista	0%	Convenio interadministrativo entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico la UAESP del 23 de agosto de 2012 para promover y garantizar la inclusión económica de los recicladores de oficio mediante las empresas de recicladores constituidas (ORAs), con plazo de ejecución de 4 años. Contrato de prestación de servicios No. del 31 de julio de 2012	Se encuentra en el proceso preliminar de creación de las unidades empresariales, mediante la suscripción del convenio interadministrativo No. 223 suscrito el 29 de junio de 2012. Se está a la espera de la conciliación censal. No se cuenta con el modelo operativo de parques de reciclaje.
3. Formalizar al 100% de la población de recicladores de oficio, haciendo efectiva la remuneración estable por su labor y el acceso a la seguridad social.	Para esta meta han sido definidas cuatro (4) estrategias que apuntan a informar, capacitar y encuestar al 100% de la población de recicladores censada, sobre las políticas y programas Basura Cero en relación con la prestación del servicio de aseo de material aprovechable; vincular formalmente como trabajadores al 100% de la población recicladora censada a las empresas autorizadas y que cuente con el equipamiento para llevar a cabo su labor.	Se refiere a cada una de las actividades previstas por la UAESP, como encuestas de percepción acerca del plan de inclusión, registro de recicladores vinculados laboralmente (en empresas, rutas de reciclaje, parques de reciclaje, proceso de separación en la fuente) registro de entrega de dotación, registro de inscripción a capacitación, lista de asistentes a los talleres	24%	Número de encuestas de percepción acerca del plan de inclusión, registro de recicladores vinculados laboralmente (en empresas, rutas de reciclaje, parques de reciclaje, proceso de separación en la fuente) registro de entrega de dotación, registro de inscripción a capacitación, lista de asistentes a los talleres / comparado frente al número total definido para cada variable prevista	0%	Convenio interadministrativo entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico la UAESP del 23 de agosto de 2012 para promover y garantizar la inclusión económica de los recicladores de oficio mediante las empresas de recicladores constituidas (ORAs), con plazo de ejecución de 4 años.	Únicamente se ha avanzado en la etapa de sensibilización de la población de recicladores. No se ha puesto en marcha la primera ORA. Se está a la espera de la conciliación censal.
4. Desarrollar un Marco Regulatorio que garantice la separación en la fuente, la reorganización del servicio público de aseo orientado al aprovechamiento y el reconocimiento efectivo del trabajo de los recicladores de oficio.	Para esta meta han sido definidas nueve (9) estrategias que apuntan a normalizar a través de las autoridades distritales el manejo de los residuos sólidos mediante el nuevo modelo, ajustando los instrumentos diseñados, como PGIRS y Plan Maestro para el Manejo Integral; y de manera complementaria reglamentando los procedimientos que tienen que ver con la organización, administración y funcionamiento del modelo planteado[1]	Se refiere a cada una de las actividades previstas por la UAESP, como la modificación de la Resolución UAESP 132 de 2004 del PGIRS; modificación del Decreto 312 de 2006 del PMIRS, Acuerdos y Decretos Distritales de reglamentación, como el reglamento técnico operativo sobre el aprovechamiento, sobre el funcionamiento de los parques de reciclaje y requisitos de las organizaciones.	12%	Existencia de los diferentes documentos debidamente reglamentados o con las debidas modificaciones a través de las autoridades distritales, que permitan la operación del nuevo modelo, como la existencia de un PGIRS y un PMIRS actualizado.	0%		Se ha avanzado en el diagnóstico de los documentos de PGIRS y PMIRS. Esta actividad inició en el mes de octubre de 2012. Para normalizar los diferentes procesos de organización, administración y funcionamiento del modelo planteado se cuenta con documentos previos y proyectos de actos administrativos. Pendientes de la conciliación censal.
5. Cubrir la prestación del servicio de aseo de material aprovechable con rutas de recolección selectiva, al 100% de usuarios de Bogotá.	Para esta meta han sido definidas dos (2) estrategias que apuntan a disponer de un diseño y asignación de rutas de reciclaje que cobijen la totalidad de los usuarios del servicio de aseo, que incluya el diseño e implementación de estrategias alternativas de captación de los materiales reciclables.	Se refiere a cada una de las actividades previstas por la UAESP, como el diseño y asignación de rutas de reciclaje y el diseño e implementación de estrategias alternativas de captación de los materiales reciclables.	9%	Niveles de cubrimiento de los usuarios según su producción de residuos reciclables, así como niveles de captación de material reciclable por otras alternativas.	0%		No se tiene ningún avance.
6. Asegurar la sostenibilidad técnica, económica y financiera del modelo empresarial construido con la población recicladora para el servicio de recolección, transporte, acopio, comercialización y aprovechamiento de materiales reciclables.	Para esta meta han sido definidas tres (3) estrategias que apuntan a realizar estudios de factibilidad técnica, financiera y económica para incluir cláusulas de áreas de servicio de rutas de ORAs en los contratos que se concedan para el servicio de aprovechamiento; contar con el reglamento comercial y financiero del servicio público de aprovechamiento y hacer un estudio técnico para evaluar el impacto de la importación del material reciclado sobre el mercado distrital.	Se refiere a cada una de las actividades previstas por la UAESP, como estudio de factibilidad, técnica, financiera y económica para incorporar cláusulas de áreas de servicio de rutas de ORAs, reglamento comercial y financiero del servicio público de aprovechamiento y Estudio de impacto técnico del material reciclable en el D.C.	12%	Existencia de los diferentes documentos, que asegure la sostenibilidad técnica, económica y financiera del modelo empresarial.	0%		No se tiene ningún avance. Se modificó la estrategia, eliminando las áreas de servicio exclusivo por la denominada área de servicio de ruta, las cuales no están definidas.

Fuente: UAESP – Cuadro 1: Metas, medio de verificación e indicadores de seguimiento del plan de inclusión de la población recicladora, evaluado por el equipo auditor. (Nuevo plan con ajustes presentado el 18 de septiembre de 2012 a la Honorable Corte Constitucional).

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

[1] Se tiene previsto determinar la estructura organizativa y de funcionamiento de los parques de reciclaje, expedir el reglamento técnico operativo del servicio público de aprovechamiento, establecer la autorización a las organizaciones de recicladores sobre la exclusividad de las labores de recolección y transporte de los residuos aprovechables, reglamentar el comparendo ambiental para los usuarios que no presenten los residuos de manera separada, reglamentar el desarrollo del Acuerdo 287 de 2007 y determinar las condiciones de idoneidad técnica y de solvencia financiera que deben cumplir las organizaciones autorizadas como prestador del servicio público de aprovechamiento de residuos sólidos.

El hecho de que la UAESP haya armonizado las seis metas planteadas para dar cumplimiento a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 275 de 2011, determina que estas **acciones serán ejecutadas en el periodo del actual plan de desarrollo Bogotá Humana de la presente administración, es decir, lo pretende ejecutar en cuatro (4) años**, de los cuales ya trascurrió una vigencia fiscal para realizar el plan de inclusión de la población recicladora de oficio a la prestación del servicio de recolección, transporte y/o aprovechamiento de materiales reciclables y aplazando indefinidamente las acciones sociales.

Es así que varias de las actividades y/o estrategias están previstas para ser adelantadas entre 24 y 48 meses<sup>19</sup>, como el caso de la creación e implementación de los parques de reciclaje que presenta un término de cumplimiento de 48 meses a partir de la creación de la primera empresa de recicladores autorizada para prestar el servicio de aseo en la modalidad de aprovechamiento (ORA), así mismo, sucede con las demás actividades que tienen directa relación con la creación de los parques de reciclaje.

Lo anterior considerando que los parques de reciclaje son un elemento esencial dentro del modelo operativo de aprovechamiento de los residuos sólidos, siendo un eslabón en la cadena productiva indispensable para que se pueda dar el proceso de vinculación de la población recicladora de oficio en la prestación del servicio de aprovechamiento a través de las empresas autorizadas que garantice el cumplimiento con lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional.

Con el documento enviado por la UAESP en septiembre de 2012 se ampliaron los tiempos de cumplimiento comparado con el documento inicial remitido el 30 de marzo de 2012, como el caso de la actividad y/o estrategia relacionada con vincular formalmente como trabajadores a la totalidad de la población recicladora de oficio validada en el censo para la prestación del servicio de aprovechamiento, el cual estaba previsto para ser cumplido en 9 meses desde la creación de la primera ORA, pasando a 48 meses desde la creación de la primera ORA, lo que determina que la vinculación laboral del 100% de esta población está proyectada para ser cumplida a mediano y largo plazo.

---

<sup>19</sup> Atendidos al documento entregado por la UAESP con las modificaciones el 18 de septiembre de 2012

En el caso de la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos - PMIRS se modificó el tiempo de cumplimiento en un año, el que estaba previsto para octubre de 2012, se determinó finalizar en octubre de 2013.

En otros casos, la modificación es evidente, al revisar actividades y/o estrategias que se tenían previstas culminar las acciones positivas dentro del primer semestre de 2012, no obstante, con las modificaciones se pasó a dar inicio al proceso durante el segundo semestre de 2012 o primer semestre de 2013, para ser culminadas en siguientes vigencias, como el caso del diseño y asignación de rutas de reciclaje que cobijen la totalidad de usuarios del servicio de aseo, donde el tiempo de cumplimiento que estaba previsto para octubre de 2012, pasó a 24 meses a partir de octubre de 2012.

El caso de la realización de estudio técnico para evaluar el impacto de la importación del material reciclado sobre el mercado distrital, se decidió modificar en seis meses el término de cumplimiento e iniciar la actividad a partir de enero de 2013.

Es así que el resultado de la evaluación de septiembre, octubre y parte del mes de noviembre de 2012 relacionado con las metas establecidas en el nuevo plan ajustado de inclusión de la población recicladora de oficio evidenció incumplimiento de los indicadores de resultado, al reportar cero para las seis (6) metas definidas por la UAESP. Se presentan algunos avances en los “indicadores de procesos” que corresponde a actividades preliminares del proceso de inclusión.

Se determina, que trascurridos nueve (9) años<sup>20</sup> la UAESP aún se encuentra en la etapa de planificación y diagnóstico y sus acciones no inciden positivamente en un resultado cierto, debido a que no ha superado a la fecha actividades esenciales que le permitan dar inicio al proceso de inclusión, impidiendo el cabal desarrollo y el cumplimiento de las metas previstas en el corto plazo, como son:

- Se encuentra pendiente la conciliación censal de los recicladores de oficio para tener un registro definitivo. Es de señalar que mediante comunicación

<sup>20</sup> Mediante la Sentencia 275 de 2011, al establecer en el resuelve: “**PRIMERO-. DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010.

de la UAESP No. 20122010087751 recibida el 23 de noviembre de 2012, informa que continúa en proceso de conciliación la información entregada por la Universidad Distrital el 27 de septiembre de 2012 por parte de la Oficina de Sistemas de la UAESP. Es de señalar que muchas de las actividades y/o estrategias planteadas están supeditadas al cumplimiento de esta actividad, lo que retrasa el proceso no permitiendo que inicie y avance con hechos concretos.

- No se ha iniciado la construcción de los parques de reciclaje ni con la adquisición y disposición de los centros de acopio y/o bodegas. Es de aclarar que la UAESP se encuentra pendiente del fallo en segunda instancia por parte del Consejo de Estado, que defina el primer parque de reciclaje en el Tintal, lo que significa que el cumplimiento de esta meta es incierta, en razón a que depende su actuar de una decisión en derecho que emita una autoridad judicial. La UAESP adicionalmente está realizando estudios de viabilidad de lotes que Metrovivienda y Catastro Distrital le han proporcionado, sin embargo, esta opción se tiene como una posibilidad. Adicionalmente sin la adquisición de los 60 centros de acopio no se puede tampoco dar inicio el proceso, debido a que las labores que deben adelantar los recicladores se hacen directamente en estas unidades.
- Se encuentra en proceso el desarrollo del marco regulatorio que garantice la separación en la fuente orientado al aprovechamiento y el reconocimiento efectivo del trabajo de los recicladores de oficio, es el caso de no contar con el modelo operativo de parques de reciclaje, el cual estaba previsto para octubre de 2012, documento imprescindible en el nuevo modelo productivo planteado, el cual se encuentra en proceso.
- No se ha puesto en marcha la primera ORA (Organización de Recicladores Autorizada para la prestación del servicio de aprovechamiento), esto debido a que se está a la espera de la conciliación censal.
- La primera meta relacionada con el programa de separación en la fuente no se ha puesto en marcha con todo el rigor, que es el insumo indispensable para que funcione la cadena productiva, debido a que la UAESP informa que aún no se ha iniciado con esta acción, apenas se han dado algunos pasos en una primera etapa de sensibilización.

De otra parte, existen hechos administrativos que no se pueden pasar por alto y que de alguna manera tienen una incidencia negativa en la gestión de la entidad, que tiene que ver con los cambios que se han dado al interior del personal directivo de la unidad, como las renunciaciones presentadas en el mes de octubre de 2012 por parte del Subdirector de Aprovechamiento y Subdirectora de Recolección, Barrido y limpieza – RBL, entre otros, así mismo, puede tener alguna afectación la interinidad del cargo de director de la UAESP. Las renunciaciones afectan

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la continuidad de los procesos en términos de resultados en la gestión y el hecho de que no se cuente con un director en propiedad hace que no se tenga un poder de decisión total respecto de las actuaciones administrativas que debe asumir en tal calidad.

Con lo anterior se determina, el incumplimiento a las siguientes normas:

-Artículo 209 principios de eficiencia, eficacia y economía de la Constitución Política de Colombia concordantes con el Artículo 8 Ley 42 de 1993.

-Artículo 13 de la Constitución Nacional que dice “El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se comentan” subrayado fuera de texto.

-Ley 87 de 1993, los artículos 3 y 4 Ley 87 de 1993.

- Ley 610 de 2000, artículos 3 y 6.

-Ley 152 de 1994 *“Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, artículo 3. Principios Generales...en materia de planeación”*

-Decreto 714 Artículo 8º.- a. *“ Servir de instrumento para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas (...);De los Objetivos del Sistema Presupuestal. El Sistema Presupuestal del Distrito Capital tiene como objetivo (...) d. Regular y controlar las finanzas y el gasto público desde la perspectiva de la Gestión Presupuestaria”*

- Ley 80 de 1993. Artículo 3º.- *“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Artículo 4º.”- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante...2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar (...)4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan (...)Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías”. Subrayado fuera de texto.*

### 3.3.2.2 Programación y Ejecución del Presupuesto del Proyecto de Inversión 584 – Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región

La UAESP con corte a septiembre de 2012 comprometió recursos con cargo al proyecto de inversión 584 por \$710.3 millones, el 7% del presupuesto disponible



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de \$10.147.5 millones y por concepto de giros ejecutó el 46.3 millones. Así mismo, a octubre de 2012 comprometió el 8.3%, es decir \$838.6 millones con giros de 84.3 millones, que representa el 0.8% del presupuesto disponible, que determina a esta altura del año un bajo nivel de ejecución, que se refleja en la misma proporción en el cumplimiento de las metas físicas.

**CUADRO 2**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL PROYECTO DE INVERSIÓN 584 - GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL DISTRITO CAPITAL Y LA REGIÓN (PROGRAMA BASURA CERO)**

Cifra en millones de pesos

Presupuesto Disponible	sep-12				oct-12			
	Compromisos	% Ejec.	Giros	% Ejec.	Compromisos	% Ejec.	Giros	% Ejec.
10.147,5	710,3	7,0%	46,3	0,5%	838,6	8,3%	84,3	0,8%

Fuente: UAESP - Reporte de SIVICOF - Informe de ejecución presupuestal, sept y oct/2012

Realizada la conciliación entre la información reportada por la UAESP a través del sistema SIVICOF, frente a los registros del sistema presupuesto distrital PREDIS, se encontraron diferencias en el valor girado, con corte al mes de septiembre el sistema PREDIS reportó giros de \$149.2 millones y con corte a octubre \$155.3 millones, estableciendo diferencias de \$102.9 millones y \$71 millones respectivamente, situación que determina falta de consistencia y confiabilidad en la información reportada a la Contraloría de Bogotá a través del SIVICOF, dado que la información remitida a la Secretaría de Hacienda se toma como oficial.

Los contratos suscritos con cargo al “Programa Basura Cero” fueron por \$141.3 millones con giros de \$27.2 millones, correspondientes a seis (6) contratos, de los cuales dos son convenios interadministrativos, uno suscrito con la Secretaría Distrital de Salud y el otro con la Secretaría de Desarrollo Económico, uno (1) de suministro y tres (3) de prestación de servicios, como se relaciona a continuación:

### CUADRO 3

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

RELACIÓN CONTRATOS SUSCRITOS POR LA UAESP CON CARGA AL PROGRAMA BASURA CERO PARA ATENDER LO ORDENADO POR LA HCC EN SENTENCIA 275 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Cifra en pesos

No.	Tipo	Fecha de Suscripción		Valor Inicial	Valor Adiciones	Fecha de Inicio	Plazo	Objeto	Estado Actual	Valor Girado	Con Cargo a Meta No.
223	Convenio Interadministrativo	23/08/2012	SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO (SDDE) y la UAESP	Sin recursos	N.A.	23/08/2012	4 años	Cooperación interinstitucional en virtud de la cual la SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO (SDDE) y la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (UAESP) realizarán conjuntamente programas y actividades que garanticen y promueven la inclusión económica de los recicladores de oficio, incluyendo la población recicladora -carretera mediante la creación de organizaciones derechicadoras autorizadas para la prestación del servicio público de aprovechamiento ORAs...	Vigente	N.A.	2 y 3
1174	Convenio Interadministrativo	21/08/2012	SECRETARIA DISTRITAL DE SALUDO-FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE	Sin recursos	N.A.	21/08/2012	4 Años	Desarrollar acciones conjuntas encaminadas a la promoción de una cultura del reciclaje y el consumo saludable y responsable en el marco de los programas territorios saludables y red pública de salud para la vida desde las diversidades y Bogotá Basura Cero	Vigente	N.A.	1
154	Contrato de Suministro	21/09/2012	OFFIMONACO S.A.S,	21.318.253	N.A.	26/09/2012	2-2 meses	Suministrar los insumos y materiales de papelería para producción de impresos para el lanzamiento de la primera fase de la campaña "Bogotá Humana Cero", como estrategia de comunicación masiva en el manejo adecuado de los residuos sólidos y la separación en la fuente	Vigente		1
155	Contrato de Prestación de Servicios	21/09/2012	Ever Edwin Gallego León	24.000.000	N.A.	21/09/2012	2-2 meses	Prestar los servicios profesionales a la Subdirección de Disposición Final de la UAESP, en la elaboración de pliegos, especificaciones técnicas y la ejecución de actividades relacionadas con el mantenimiento y operación de maquinaria y equipo implementados y a implementar al interior y/o exterior del relleno sanitario en la ejecución de los contratos de concesión No.344 de 2010; contrato de interventoría y los proyectos de incorporación de tecnologías de aprovechamiento en el programa cero; así como en el apoyo técnico en el diseño, implementación y desarrollo de las actividades contempladas en el plan de Gestión Social que se aplica en el área de influencia del relleno y en aquellas en que la UAESP determine.	Vigente	5.333.333	N/A
123	Contrato de Prestación de Servicios	19/07/2012	Lilian Elena Leal Castrillon	48.000.000	N.A.	24/07/2012	6 meses	Asesorar a la Dirección de la UAESP en la orientación, dirección, coordinación y organización del proyecto Plan de Inclusión de Población Recicladora, presentado ante la Honorable Corte Constitucional, en cumplimiento de lo ordenado por el AUTO 275 de diciembre de 2011	Terminado	9.866.667	2
137	Contrato de Prestación de Servicios	31/07/2012	Jaime Mauricio Calderon Espitia	48.000.000	N.A.	07/08/2012	6 meses	Prestar los servicios profesionales a la UAESP, en el seguimiento y evaluación de la operación, administración y contratación del Centro de Reciclaje la Alquería	Vigente	12.000.000	2

Fuente: UAESP Dirección General

Es de señalar que el contrato de prestación de servicios No. 137 del 31 de julio de 2012, establece en los estudios previos que la UAESP se encuentra estructurando el nuevo modelo de aprovechamiento para la ciudad de Bogotá y que este modelo pretende vincular:

- 2.000 recicladores al programa de separación en la fuente para adelantar talleres en unidades residenciales durante cuatro meses.
- Vincular a 460 recicladores para adelantar procesos de capacitación en separación en la fuente dirigido a multiusuarios.
- Vinculación de recicladores que cumplan requisitos mediante procesos de selección, como gestores locales de la UAESP.
- Vinculación de 1.434 recicladores a la operación de 6 parques de reciclaje.
- Vinculación de 11.000 recicladores a 60 centros de acopio.
- Vinculación de 1.104 recicladores a rutas de reciclaje.

No obstante lo anterior y debido a que la UAESP en fecha posterior del 18 de septiembre de 2012, modificó el documento inicialmente enviado a la Honorable

Corte Constitucional, realizó ajustes al número de recicladores a vincular; es el caso de la estrategia de vincular a 1.104 recicladores de rutas de reciclaje, fue modificado y ahora no se estableció el número a vincular. El contrato 137 de 2012 tiene un plazo de ejecución de seis (6) meses, no obstante varias de las actividades a ejecutar están pendientes hasta tanto la UAESP no pueda contar con la conciliación censal y se constituya la primera organización empresarial autorizada para prestar el servicio de aseo en la modalidad de aprovechamiento de residuos sólidos, por lo que el cumplimiento del objeto contratado está muy limitada, máxime cuando la unidad no presenta informes mensuales de seguimiento y control de las actividades de los contratistas.

### 3.3.2.3 Presunto Hallazgo Administrativo, por Debilidades en los Mecanismos de Verificación y Control de los Contratos de Prestación de Servicios.

De acuerdo con la revisión realizada a los contratos suscritos con cargo al Programa basura Cero que atiende las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional, se evidenciaron debilidades en los mecanismos de seguimiento y control, en razón que en el momento de las visitas administrativas del proceso auditor, no se encontró en el archivo general los documentos que soportan el desarrollo y ejecución de los contratos, tales como informes mensuales, certificación del recibido a satisfacción de los productos y/o servicios y certificación del interventor y sus pagos actualizados, entre otros.

Es de anotar que como resultado del proceso auditor y luego de las reiteradas solicitudes, la UAESP recopiló la información que inicialmente no se encontró en la fuente, de los siguientes contratos:

-Contrato 155 DE 2012 suscrito con Ever Edwin Gallego León, el 21 de septiembrrre de 2012, con el Objeto Contrato: ” *Prestar los servicios profesionales a la Subdirección de Disposición Final de la UAESP, en la elaboración de pliegos, especificaciones técnicas y la ejecución de actividades relacionadas con el mantenimiento y operación de maquinaria y equipo implementados y a implementar al interior y/o exterior del relleno sanitario en la ejecución de los contratos de concesión No.344 de 2010; contrato de interventoría y los proyectos de incorporación de tecnologías de aprovechamiento en el programa cero; así como en el apoyo técnico en el diseño, implementación y desarrollo de las actividades contempladas en le plan de Gestión Social que se aplica en el área de influencia del relleno y en aquellas en que la UAESP determine.*

2. *Este contrato contribuye con la Meta 7 del proyecto 584”Gestión Integral de Residuos sólidos para el distrito capital y la región.*

3. *Contribuye (...) brindando soporte en el seguimiento y control de las obligaciones del operador e interventoría, relacionadas con el componente de estabilidad, lo anterior en el marco del contrato de concesión No.344 y 137 y el contrato de interventoría, así como en el componente de*

aprovechamiento de residuos sólidos urbanos”, la UAESP contrato por \$24,0 millones y canceló el monto de \$21,3 millones.

-Contrato 123 DE 2012 suscrito con Lilian Elena Leal Castrillon, cuyo objeto es “Asesorar a la Dirección de la UAESP en la orientación, dirección, coordinación y organización del proyecto Plan de Inclusión de Población Recicladora, presentado ante la Honorable Corte Constitucional, en cumplimiento de lo ordenado por el AUTO 275 de diciembre de 2011”, valor del contrato \$48.0 millones y han pagado \$9,9 millones.

-Contrato 137 DE 2012, suscrito el 31 de julio de 2012 con Jaime Mauricio Calderon Espitia C.C.79.051.350 y la UAESP-ESP, cuyo objeto es “Prestar los servicios profesionales a la UAESP, en el seguimiento y evaluación de la operación, administración y contratación del Centro de Reciclaje la Alquería”, el Alcance del objeto “de la contratación de un profesional especializado encargado de hacer seguimiento y evaluación del centro de reciclaje la Alquería y prestar el acompañamiento en la supervisión a la Ruta de Recolección Selectiva, la Entidad cumplirá la meta 3”poner en operación 6 parques de reciclaje y 60 bodegas especializadas en reciclaje CONTRATO APLICA A LA META 3”poner en operación 6 parques de reciclaje y 60 bodegas especializadas en reciclaje” valor del contrato \$24.0 millones, acta de inicio del 1º. De agosto de 2012, y se ha pagado el monto de \$12,0 millones a noviembre de 2012.

- C-154 de 2012, con el contratista “OFFIMONACO S.A.S”, representante legal de la firma Marco Antonio Pachón Orjuela, suscrito el 20 de septiembre de 2012 de \$21.3 millones incluido IVA, el cual la contra entrega de los correspondientes elementos o bienes con la entrada al almacén de los mismos a la Unidad el 25 de octubre de 2012 y pagando la UAESP \$21,3 millones hasta el 23 de noviembre.

-En cuanto al Convenios Interadministrativos de la Secretaria Distrital de Salud-Fondo Financiero Distrital de Salud y la UAESP- No.1174 de 2012, contrato suscrito el 21 de agosto de 2012 y el Convenio Interadministrativo No.223 de 2012 de Secretaria Distrital de Desarrollo Económico con la UAESP, suscrito el 22 de agosto de 2012.

Es de observar aunque no tienen asignados recursos, no se evidenciaron informes de la gestión realizada por éstos.

Se determina que el sistema de control interno que opera en el área Jurídica presenta importantes debilidades en relación con los mecanismos de control, seguimiento y verificación de la gestión, que genera que el nivel de desarrollo del Sistema de Control Interno-SCI no sea adecuado, oportuno a la naturaleza jurídica, estructura y misión de la UAESP-ESP.

Lo anterior, incumplen la Ley 87 de 1993, artículos 3 y 4.

## 4. ANEXOS

### 4.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	3		3.2.1; 3.3.2.1.1; 3.3.2.3.
FISCALES			
DISCIPLINARIOS	1		3.3.2.1.1
PENALES			

NA: No aplica.

Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoría; es decir, incluyen fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos.