

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS  
UAESP

PERÍODO AUDITADO CORTE A SEPTIEMBRE DE 2012

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012  
CICLO III

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

DICIEMBRE DE 2012

**AUDITORÍA ESPECIAL A UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
SERVICIOS PUBLICOS  
UAESP**

Contralor de Bogotá **Dr. Diego Ardila Medina**

Contralor Auxiliar **Dra. Ligia Inés Botero Mejia**

Director Sectorial **Dra. Adriana Del Pilar Guerra Martínez**

Subdirector de Fiscalización Vivienda **Dra. Ma. Adalgisa Cáceres rayo**

Asesor Jurídico **DR. Julián Darío Henao Cardona**

Equipo de Auditoria **Alberto de Jesús Gómez Barrios – Líder**

**Auditores**

**Sonia Amparo Zárate Carvajal**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

## TABLA DE CONTENIDO

NUMERAL		PÁGINA
1	DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL	4
2	RESULTADOS DE LA AUDITORIA	12
2.1	OJETIVO GENERAL DE LA AUDITORIA	12
2.2	OBLIGACIONES PACTADAS EN EL CONTRATO DE CONCESION N° 344 DE 2010 EN CUANTO A LA CAPACIDAD DEL RSDJ Y DE LA PTL.	12
2.3	SITUACIONES ESPECIALES DEL RSDJ. QUE GENERARON INCUMPLIMIENTOS	25
2.4	ANTECEDENTES DEL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS “STL”.	31
2.5	DESCUENTO DEL 10% DE CLAUSURA Y POSTCLAUSURA	35
3.	ANEXOS	37
3.1	HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	37

**1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL, PARA EL CONTRATO 344 DE 2010 EN CUANTO A  
LA CAPACIDAD DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA –RSDJ- Y LA  
PLANTA DE TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS –PTL-.**

Doctor  
**NELLY MOGOLLÓN MONTAÑEZ**  
Directora General  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS – UAESP -  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad especial, a la UNIDAD ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS – UAESP-ESP a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del contrato No. 344 de 2010 para el manejo del Relleno Sanitario Doña Juana – RSDJ y de la Planta de Tratamiento de Lixiviados en cuanto a la capacidad de estos, con que administra los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados desde la fecha de su inició a corte septiembre 30 de 2012, en cuanto a las obligaciones contractuales referentes a la variable capacidad, el seguimiento a lo ordenado en el auto 268 de 2010 por la Corte Constitucional y si la Unidad tiene abierto un proceso licitatorio para el manejo del relleno y de la planta.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá, D.C., por eso 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.

El informe contiene aspectos administrativos 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 prestación del servicio en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

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, D.C.; 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, y el cumplimiento de las disposiciones legales.

En el título siguiente se destacan algunos de los aspectos más relevantes, del estudio de esta auditoría los cuales son desarrollados en el presente informe.

### **Concepto Sobre Gestión y Resultados**

El examen a la contratación en esta auditoría se fundamentó en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Contrato de Concesión No. 344 de 2010 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – en adelante UAESP – y la sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos doña Juana S.A. ESP. – CGR Doña Juana S.A. ESP. - en adelante CGR-, en cuanto a la capacidad y el estado actual del relleno sanitario Doña Juana – en adelante RSDJ- y la Planta de Tratamiento de Lixiviados – en adelante PTL-, que actualmente se encuentra terminando el segundo año de ejecución de los 11 años previstos en su plazo. Se observaron las siguientes situaciones frente a la gestión fiscal de la entidad:

1. La empresa Aguas de Bogotá con el Contrato No. 398 de 2009, entregó el RSDJ, junto con la interventoría en presencia de CGR y la UAESP, para ello se realizó un acta general por componentes, que contiene treinta y dos (32) anexos, (uno por componente); esta acta corresponde a octubre 13 de 2010, fecha en la cual se da inició al contrato temporal No. 362 de 2010 con CGR con tiempo de ejecución de tres (3) meses, prorrogables hasta que la Corte Constitucional profiriera fallo a la acción de tutela respecto a la adjudicación de la licitación que en septiembre dio luz al contrato No. 344 que inició en diciembre de 2010.
2. La empresa STL con el Contrato No. 4035 de 1999, entregó la PTL, junto con la interventoría HMV Concol en presencia de CGR y la UAESP, para

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

- ello se realizó un acta general por componentes, que contiene siete (7) anexos, (uno por componente); esta acta corresponde a octubre 11 de 2010, fecha en la cual se termina el contrato No. 4035 de 1999 y se da inicio al contrato temporal No. 359 de 2010 con CGR, con tiempo de ejecución de un (1) mes, hasta que la Corte Constitucional profiriera decisión con respecto a la acción de tutela respecto a la adjudicación de la licitación que en septiembre dio luz al contrato No. 344 que inició en diciembre de 2010. Vencido el mes por el cual se suscribió el contrato No. 359 de 2010 con CGR, se suscribe un nuevo contrato No. 384 de 2010 por cinco (5) meses o hasta que la Corte Constitucional profiriera decisión a la acción de tutela respecto a la adjudicación de la licitación.
3. Hasta el 6 de noviembre de 2012 la UAESP, no ha sido notificada del documento del proceso sancionatorio que ha señalado la CAR. En la Unidad se viene adelantando un proceso administrativo de cargos, por un presunto incumplimiento de la norma impuesta sobre vertimiento de tratamiento de lixiviados; dentro de las actuaciones que se han venido presentando para este proceso están: Una primera audiencia de imputación de cargos en julio de 2012 donde el concesionario presentó por escrito descargos jurídicos y técnicos; se suspendió para terminar en agosto de 2012, de la cual el Concesionario solicita que en septiembre de 2012 se continúe, en este mes se retoma la audiencia y le entregan a la nueva administración de la UAESP nuevamente los descargos jurídicos; está pendiente citar para continuar la audiencia y resolver sobre el tema. A la fecha de este informe se encuentra en evaluación por parte de la Dirección General de la UAESP y de la Oficina de Asuntos Legales.
  4. La UAESP, no ha gestionado acciones con oportunidad, al momento de detectar los problemas que han surgido en la PTL, siendo imperiosa la necesidad de realizar correctivos en el momento que se presentan, tal como se resume en “Oficio de CGR – Doña Juana a la UAESP, No. 2012-680-005728-2 del 19/04/2012, numeral 1.4.1 Informe Semestral de Interventoría del 1ro de enero al 30 de junio de 2008. en el cual se señala que debido a los inconvenientes que se han presentado con la capacidad de la PTL, “(...) *esta situación ha obligado a continuar utilizando la Zona VI como pondaje para almacenamiento de lixiviados y no como zona de emergencia para disposición de residuos sólidos, tal y como fue concebida originalmente.*”.
  5. Dentro de la exigencia y control que ha venido desarrollando la interventoría, sobre las actividades desarrolladas en el contrato No. 344 de 2010, se observó que ésta ha solicitado a la Unidad el inicio de apertura de

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

procesos sancionatorios por incumplimientos detectados, dentro de los cuales están:

Control de automatización y seguimiento en línea del RSDJ, por la entrega de un cronograma de actividades.

Maquinaria permanente.

Mantenimiento de las vías.

Incumplimiento ambiental en el manejo de lixiviados.

Mantenimiento anual de pondajes.

Instalación de instrumentación para el control de olores.

Incumplimiento por adoquinado vía acceso PTL.

Por operación de la PTL y

Adecuación de la SBR (Reactores) norte para pretratamiento de lixiviados.

Así mismo, en noviembre y diciembre de 2011 Inter DJ impuso descuentos al operador CGR directamente a la factura del operador por incumplimiento de indicadores de calidad por compactación, represamiento y cobertura, por valor de \$680.6 millones de pesos.

6. La interventoría para el Contrato de Concesión No. 344 de 2010, fue adjudicado a INTER DJ, éste se firmó el 23 de mayo de 2011. La UAESP en una de las respuestas al Equipo Auditor entregó un archivo denominado “**Matriz de Pendientes de Fecha 11 de Julio de 2011**”, en ella se evidencian actividades que quedaron pendientes de realizar por los anteriores operadores del relleno y la planta, (Proactiva y Aguas de Bogotá) al momento de la entrega del RSDJ a CGR, entre ellas están:

**Matriz de Pendientes de Fecha 11 de Julio de 2011**

Actividades Pendientes a la Entrega RSDJ a CGR	Número De Actividades
Ambientales	27
Área Obras Civiles	6
Área de Operación	2
Área de Conducción y Almacenamiento de Lixiviados	13
Área de Instrumentación	1
Maquinaria y vehículos	1



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Actividades Pendientes a la Entrega RSDJ a CGR	Número De Actividades
Muebles y enseres	1
Documentación	3
<b>Actividades Pendientes a la Entrega RSDJ a CGR sobre la PTL</b>	
Equipo de laboratorio	12
Equipos de la PTL	18
Equipos del Plan de Choque	6
<b>Total Actividades Pendientes a la Entrega RSDJ y la PTL a CGR</b>	<b>90</b>

Fuente: Matriz Pendientes. Inter DJ 2012.

Como se puede observar en el cuadro anterior para el RSDJ las actividades pendientes fueron de 54 y para la PTL de 36.

7. Este equipo auditor, conforme a lo observado pone de manifiesto que los riesgos en cuanto a la capacidad del RSDJ para disposición final se encuentran afectada, ya que existe una disminución en 6 hectáreas de las 40 otorgadas de la capacidad, que en años de vida útil se reduce a 3,7 años de los 5 años. Esto es porque la delimitación del área que constituye la licencia ambiental número 2211 de 2008, no involucra las áreas del dique sur y de la terraza 6 que se ubica en parte del área húmeda (protección ambiental), diseños que fueron realizados por el Concesionario Proactiva, como la base técnica para la delimitación y alcance de la licencia ambiental vigente. Ésta se encuentra en trámite para el ajuste del área con el objeto de alcanzar lo estipulado inicialmente por la licencia.
8. Es urgente la optimización de la PTL, porque a pesar de haberse tenido en cuenta dentro del Plan de Choque que se tiene que adelantar en el RSDJ, este es un proceso, que debió haberse ejecutado por el anterior operador STL y que quedó como un compromiso contractual desde los estudios previos que hicieron parte de los pliegos del proceso licitatorio 01 de 2010; ésto, por cuanto la deficiente operación del tratamiento de lixiviados está ocasionando que se registren valores de vertimiento de contaminantes por encima de lo permitido por las autoridades ambientales.
9. La UAESP desembolsó \$4.100 millones a CGR. Para la optimización de la PTL, de acuerdo a lo estipulado en la cláusula séptima, literal b)

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Remuneración por el Tratamiento de Lixiviados, éste valor está en revisión tal como se señala en el informe de Auditoría de la UAESP del 30/10/2012, así como por la Interventoría en cuanto a *“(...) que la inversión fue destinada en su mayoría a asuntos que no tenían nada que ver con el proyecto y, segundo, el atraso en el cronograma de ejecución del mismo”*.

10. No se ha venido dando aplicabilidad al descuento del 10% de actividades de clausura y postclausura definidos en el artículo 15 de la Resolución CRA N° 351 de 2005, es por ello, que del total facturado a septiembre de 2012 a CGR por tonelada dispuesta ha sido por \$57.591.0 millones, la UAESP en el momento del pago debió haber descontado \$5.759.0 millones, de acuerdo con lo solicitado por la Interventoría, está pendiente de descontar por las actividades de clausura y postclausura el valor de \$1.692.3 millones, a pesar, que en los meses de junio, julio y agosto de 2012 existen pequeños saldos a favor de la Unidad que se debe seguir descontando.

### **Consolidación de Hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el Anexo 3.1 “HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS” del presente informe, se estableció un (1) Hallazgo Administrativo.

### **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.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

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

Bogotá, D.C. Diciembre de 2012.

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1 OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORIA

Efectuar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Contrato de Concesión No. 344 de 2010, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – en adelante UAESP – y la sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP. – CGR Doña Juana S.A. ESP. -en adelante CGR-, en cuanto a la capacidad del relleno sanitario Doña Juana –en adelante RSDJ- y la Planta de Tratamiento de Lixiviados – en adelante PTL-. la verificación del **estado actual** del proceso de selección del contratista para el manejo del RSDJ. Además, se debe verificar el estado actual de la capacidad del relleno de Doña Juana y en qué estado se encuentra la PTL.

### 2.2 OBLIGACIONES PACTADAS EN EL CONTRATO DE CONCESION N° 344 DE 2010 EN CUANTO A LA CAPACIDAD DEL RSDJ Y DE LA PTL.

Se evaluó el contrato No. 344 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP – y la Sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. ESP. – CGR DOÑA JUANA S.A. ESP., en cuanto a la capacidad del relleno sanitario Doña Juana –RSDJ- y la planta de tratamiento de lixiviados –PTL-

#### 2.2.1 Antecedentes

El actual sitio de disposición de Residuos Sólidos de la ciudad de Bogotá, D.C., cobra aún más importancia en el desarrollo de esta auditoría por cuanto los medios de comunicación a la fecha se han venido pronunciando respecto a que *“La capital de la República contara con un nuevo relleno sanitario antes de finalizar este año, (...)”*.<sup>1</sup>, así mismo, el 2 de noviembre el canal RCN señala que la CAR advierte que *“En enero de 2014 acabaría la vida útil del relleno sanitario Doña Juana y la Administración de no ha presentado propuestas para uno nuevo. (...)”*<sup>2</sup>, con estas declaraciones, y teniendo en cuenta la verdadera situación del RSDJ; en este proceso auditor nos permitimos presentar las condiciones de capacidad existentes en la actualidad, y que sirven para identificar además, de la verdadera vida útil del RSDJ, la gestión que se ha venido adelantando en las diferentes administraciones, así como las decisiones que se han tomado a favor o en contra de la Ciudad.

<sup>1</sup> elespectador.com, Nov 01 – 5:46 pm

<sup>2</sup> Canalrcnmsn.com, 02-11-2012, 8:33 am.

El impacto de este tema cobra más importancia cuando el diario El Tiempo señala que la “CAR abre proceso sancionatorio contra Distrito por Relleno Doña Juana”<sup>3</sup>. Esto hace que la presente auditoría sea de real importancia para la entidad y beneficioso para el Distrito.

### 2.2.2 Hechos

Con base en los documentos colocados a disposición de este ente de control por parte de la UAESP, para el tema en mención se conocieron puntos específicos tanto del RSDJ como de la PTL los cuales incluyeron temas tales como: Aspectos relevantes, área total del relleno, clasificación de las zonas, actividades que allí se desarrollan, disposición de residuos sólidos, tratamiento y aprovechamiento entre otros. Se comienza el proceso para cambiar la forma de disposición de botadero a relleno con base en el evento del colapso sucedido en septiembre de 1997, lo cual generó una emergencia sanitaria para la ciudad. Es así, que mediante el trámite de la licencia ambiental, se determina la capacidad del RSDJ, en las zonas de disposición final, por ello en la actualidad se cuenta con un área de **594** hectáreas de terreno de las cuales solamente el **22%** se destina para la disposición final.

Nos permitimos presentar algunos hechos importantes con relación a este tema, en forma cronológica, así:

#### **Año 1988**

En este año el RSDJ es administrado inicialmente por Pro Santana y luego por la extinta Empresa Distrital de Servicios Públicos – EDIS, entidades que realizaban la disposición final de residuos a cielo abierto (botadero de basuras), al relleno que estaba compuesto por divisiones.

#### **Año 1994**

Se expide la primera licencia ambiental de disposición final por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR con la Resolución No. 3759.

---

<sup>3</sup> Eltiempo.com, 01 de noviembre de 2012, 4:55pm, por Redacción.

### **Año 1997**

La EDIS es quién esta administrando el sitio de disposición final de residuos, actual RSDJ, a septiembre de 1997 se presentó un colapsó la Zona II Área I del RSDJ, donde se deslizaron cerca de 800.000 Toneladas de relleno; para este momento las condiciones eran:

- No existía instrumentación de seguimiento geotécnico.
- No existía extracción forzada de biogás
- Los lixiviados eran recirculados en la masa de residuos

Este fenómeno de remoción en masa, afectó topográficamente una colina que perjudicó, comunidades ubicadas alrededor de esa zona con consecuencias ambientales serias.

A partir de esta situación se redefine la operación del sitio de disposición final de residuos actual RSDJ, en la cual se incluye actividades a desarrollar, tales como:

- Instrumentación Geotécnica.
- Evacuación de los lixiviados y
- Extracción de biogás

En todo caso, es relevante que de acuerdo al anuncio efectuado por los medios de comunicación, se informa que: *“La Sección Tercera del Consejo de Estado condenó al Distrito de a indemnizar con más de 227.000 millones de pesos a más de 2 mil personas que se vieron afectadas por el derrumbe del relleno de basuras de Doña Juana en 1997.”<sup>4</sup>*. Por lo tanto, una vez se encuentre la sentencia en firme el Distrito tiene diez días para reconocer esta indemnización ante la Acción de Grupo interpuesta por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la defensoría del Pueblo, entidad que se encargará de pagarle a los afectados.

### **Año 1999**

Para este año, deja de operar la EDIS se suscribe la concesión para tratar los lixiviados, los cuales son adjudicados por ocho (8) años con la firma Sistema de Tratamiento de Lixiviados – denominado en adelante STL. Éste se ejecuta mediante el contrato No. 435 de 1999, seguidamente se expide la licencia ambiental mediante la Resolución CAR No. 2133 de 2000 y se procede a realizar proceso licitatorio con especificaciones y pliegos para que opere como relleno

---

<sup>4</sup> [www.rcn.laradio](http://www.rcn.laradio), nov. 7 de 2012,

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

sanitario, siendo adjudicada la concesión a la firma Proactiva S.A. ESP, con el contrato No. C11 de 2000, también por ocho años.

### **Año 2008**

Tiempo en que finalizaban las concesiones para el RSDJ y la PTL, expide la CAR la Resolución No. 2211 de octubre 22 de 2008, la cual modifica la licencia ambiental única contenida en la Resolución No. 2133 de diciembre 29 de 2000, que autoriza la zona de optimización Fase I, con la que se comienza la preparación y luego apertura del proceso licitatorio público en el año 2009. Con el objeto de unificar estas dos concesiones, éste proceso resultó declarado desierto surgiendo hechos tales como tutelas presentadas durante la convocatoria y en el proceso mismo, que obligaron a la prórroga por un año para las dos concesiones, una hasta octubre de 2009 para el RSDJ., en la cual de forma unilateral decide la UAESP, cancelar el contrato No. C11 de 2000 con Proactiva, contrato que en este momento se encuentran en proceso de liquidación. Referente a la PTL el contrato No. 435 de 1999 con STL se prórroga por un (1) año más.

### **Año 2009**

En la coyuntura de este año 2009 la UAESP declara la urgencia manifiesta argumentando que la disposición final de residuos es un servicio vital y con base en esta eventualidad, se suscribe el contrato interadministrativo No. 398 de 2009 con la empresa Aguas de Bogotá que toma el control y la operación del RSDJ por seis meses a partir de octubre 09 de 2009, con prórrogas cada seis meses hasta octubre 11 de 2010. Mientras el tratamiento de los lixiviados siguió a cargo del contratista la firma STL que estuvo hasta octubre 10 de 2010, con el contrato No. 435 de 1999 fue terminado unilateralmente por la UAESP y se encuentra en el proceso de liquidación.

En ejercicio del convenio interadministrativo antes mencionado con Aguas de Bogotá, la UAESP retoma el proceso licitatorio público para adjudicar a un sólo operador el manejo y operación del RSDJ y la PTL, proceso que involucraría el contenido de la sentencia N° 734 de la Corte Constitucional del año 2003, fallo que no fue tenido en cuenta en el proceso declarado desierto del año 2009, que por no ser tenido en cuenta, en julio 30 de 2010 nuevamente la Corte Constitucional se pronuncia con el auto 268 de 2010 recordando la sentencia proferida. De tal forma que en este nuevo proceso licitatorio 01 de 2010, se tengan en cuenta actores como la población recicladora, para que ella participara en el aprovechamiento de la basura previamente a la disposición final. Hecho que arrojó como resultado la adenda número 7 del proceso licitatorio en curso, para

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

que los proponentes presentaran la conformación de organizaciones de segundo nivel de recicladores de la ciudad de Bogotá. También, deberá de tener este pliego de condiciones de este proceso licitatorio, la determinación en magnitud de los residuos sólidos a aprovechar por parte de estos actores dentro del proyecto de aprovechamiento, al igual que la cantidad de mano de obra a utilizarse.

En el proceso de adopción a lo señalado en la adenda No. 7, con base en el Auto 268 de 2010 de la Corte Constitucional, anteriormente mencionado, la UAESP adjudica la concesión que se suscribe y firma el contrato No. 344 de 2010 en septiembre 24 de 2010, con acta de inicio de diciembre 16 de 2010, al concesionario Sociedad Centro de Gerenciamiento de Residuos Sólidos Doña Juana S.A. ESP – CGR Doña Juana S.A. E.S.P. En la actualidad la UAESP, no tiene en curso o apertura de otro proceso licitatorio que busque otro operador para el RSDJ y la PTL.

*2.2.3 Capacidad que integran el RSDJ y PTL dentro de contrato No. 344 de 2010.*

Este equipo Auditor verificó que la UAESP, inició el convenio con Aguas de Bogotá, desde el 9 de octubre de 2009, hasta el 11 de octubre de 2010, con el objeto de operar el RSDJ en su componente de disposición final, hecho que generó dificultades, en la operación por la capacidad técnica y al no poder realizar inversiones a largo plazo, y especialmente para cumplir el Auto 268 de 2010, proferido por la Corte Constitucional, en lo referente a la organización de los recicladores. Ante esta necesidad la UAESP celebra contratos temporales con CGR con plazos mensuales así:

- Contrato No. 359- 10, del 11/10/10 hasta el 10/11/10, para la Operación del sistema de tratamiento de lixiviados,
- Contrato No. 384-10, del 11/11/10, hasta el 15/12/10, para la Operación del sistema de tratamiento de lixiviados y
- El Contrato No. 362-10, del 12/10/10 hasta el 15/12/10, para la Operación del RSDJ en su componente de disposición final.

Se recuerda que la UAESP **adjudicó el contrato No. 344 con CGR en septiembre 24 de 2010, el cual da inicio en diciembre 16 de 2010**, como se evidencia en el acta de inicio, esto quiere decir, que mientras comenzaba el contrato No. 344 de 2010 con CGR, al mismo tiempo, estaba en ejecución el mismo contratista CGR, quién suscribió y ejecutó los contratos temporales de



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

operación para el manejo del tratamiento de la PTL y del RSDJ. Por ello se observa que un mismo contratista CGR organiza y participa en la entrega del objeto del contrato que va a ejecutar.

En resumen, la Unidad celebra los contratos de operación temporales con CGR antes de dar inicio al contrato No. 344 de 2010, lo cual, se materializa con dos contratos para la operación del tratamiento de lixiviados; uno el contrato No. 359 de 2010, con plazo de octubre 11 a noviembre 10 de 2010, con el que se recibe la PTL a la empresa STL S.A. ESP, junto con la UAESP y la interventoría; y el segundo, también para la operación de la PTL el contrato No. 384 de 2010 que extiende el plazo desde noviembre 11 hasta diciembre 15 de 2010. Lo cual prorroga la operación en el tratamiento de lixiviados. El tercero, es el contrato No. 362 de 2010, para disposición de residuos sólidos con plazo desde octubre 12 a diciembre 15 de 2010, con el que CGR le recibe a la UAESP, la interventoría y Aguas de Bogotá la operación del RSDJ. El contrato interadministrativo N° 398 de 2009 con Aguas de Bogotá, se encuentra en proceso de liquidación.

En diciembre 16 de 2010, se da inicio al Contrato de Concesión No. 344 de 2010, por valor indeterminado de \$229.742.099.647 (a pesos corrientes a diciembre de 2009), basado en los ingresos anuales máximos esperados de las tres (3) principales actividades generadoras de ingresos que son: **i.** La Disposición Final de Residuos Sólidos, **ii.** El Tratamiento de Lixiviados y **iii.** El Aprovechamiento de los Residuos Sólidos Urbanos para una de operación de 11 años, plazo condicionado a la vida útil de la licencia ambiental Resolución No. 2211 de la CAR.

La UAESP con base en estudios técnicos realizados para todo el terreno que se destinan a la disposición final en el RSDJ, que son alrededor de **130 hectáreas** tal como se resalta y observa en la gráfica 01, en esa área específica se calcula que existe una capacidad útil estimada de **20 años, 2 meses y 12 días** tomando como fecha de partida desde **octubre 15 de 2010 a diciembre 27 de 2030**. Que al traducir esta capacidad en volumen, representa **59.911.870 m<sup>3</sup>** que permiten recepcionar cerca de 59.303.057 toneladas de residuos sólidos, a una razón promedio de 8.044 toneladas por día. Lo anterior, soportado en las licencias ambientales que autorizan las zonas o áreas de disposición final para tiempos determinados que serán la base de los procesos licitatorios que se requieran para un plazo específico.

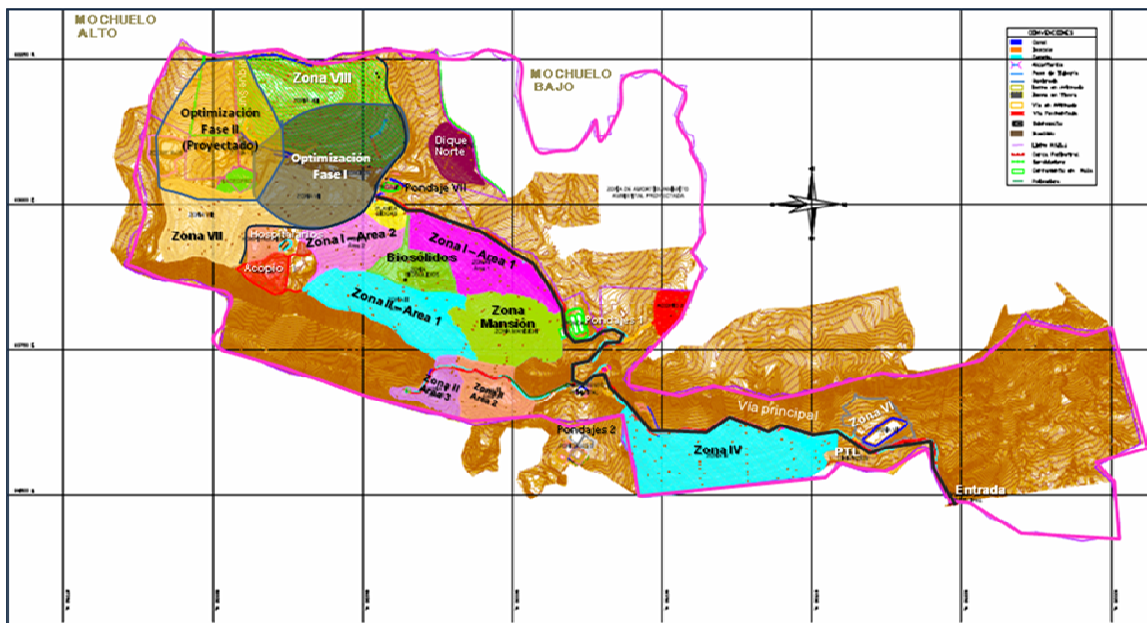
La Resolución No. 2211 de octubre 22 de 2008, otorgada por la CAR, desarrolla una licencia ambiental para la zona de optimización Fase I, con una vida útil de 5 años, modifica la licencia ambiental única, contenida en la Resolución No. 2133 de

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

diciembre 29 de 2000, tal como se observa su ubicación en el plano de la grafica 01 que está entre las zonas VII y VIII que define la zona de optimización Fase I.

En la gráfica 01 (plano general), se observa de forma adyacente a la Fase I, el área proyectada de la zona de optimización Fase II, que actualmente se encuentra como proyecto preliminar, siendo ésta ajustada por el actual concesionario, para ser presentada ante la CAR, para su licenciamiento en la que se calcula una **capacidad estimada de residuos de 10.544.874 m<sup>3</sup>, para una vida útil de 6 años** de disposición final, **para alcanzar los 11 años** necesarios para el desarrollo del contrato No. 344 de 2010.

**GRÁFICA. 01**  
**PLANO GENERAL ZONAS DE DISPOSICIÓN DEL RSDJ**



Fuente: UAESP año 2012

Las características de la zona de optimización Fase I (sombreado grafica 01), que están contenidas en la Resolución No. 2211 de 2008 de la CAR, determina una vida útil de 5 años, con una capacidad de 7.088.000 m<sup>3</sup> que con una densidad de compactación de diseño 1.07 ton/m<sup>3</sup> alcanza las 9.295.915 toneladas de Disposición Final de Residuos Sólidos sobre un área de 40 hectáreas, alcance de

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

esta Resolución que se resume en el cuadro 01 entregado por la UAESP que describe también detalles de las características básicas para el tratamiento de los lixiviados.

**CUADRO 01.  
CARACTERÍSTICAS ZONA OPTIMIZACIÓN FASE I. RESOLUCIÓN CAR NO.  
2211/08**

Item	Descripción
Capacidad de disposición de residuos	9'295.915 toneladas
Capacidad total	7.088.000 m <sup>3</sup>
Densidad de compactación de Diseño	1,07 ton/m <sup>3</sup>
Área total de terreno	40 Ha, 86.5% corresponden a taludes de las zonas VII y VIII
Área terreno natural	5.4 Ha
Altura máxima	76 m, desde punto de adecuación de fondo de terraza 4 hasta la corona del domo
Vida útil	5 años
Terrazas	7
Tipo de residuos	Sólidos Urbanos
Tipo de relleno	Terrazas combinado con método de área (llenado por niveles)
Fondo	Impermeabilización con geomembrana de polietileno de Alta Densidad de 60 Mils. (1.5mm).
Manejo de gases	Évacuación pasiva desde el inicio de la operación.
Producción de CH <sub>4</sub>	1'546.000 toneladas 2.156'200.000 m <sup>3</sup>
Producción de CO <sub>2</sub>	3'723.00 toneladas 1.880'300.000 m <sup>3</sup>
Producción de lixiviados	12 – 14 lps
Manejo de lixiviados	Drenaje, captación y conducción a pondaje ampliado de la Zona VII y de allí al sistema de tratamiento.

Fuente: UAESP año 2012

La interventoría externa con la firma HMV Concol, que participó en el empalme entre los operadores para el RSDJ y la PTL, mediante actas hizo el empalme y recibo de la UAESP y Aguas de Bogotá, para entregarle al contratista CGR, en el periodo de los contratos temporales de operación, quién es el mismo concesionario, mientras el Contrato de Concesión No. 344 de 2010, inició en

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

diciembre 16 de 2010. La Unidad realizó el concurso público para la interventoría integral de los contratos de concesión y adjudicó a la empresa Unión Temporal Inter DJ, suscribiendo el contrato de interventoría No. 130E que inició en junio 20 de 2011, después de seis meses de haber entrado en operación con CGR el manejo del RSDJ y de la PTL..

Hoy día, en el RSDJ se disponen 6.200 toneladas diarias de residuos sólidos en promedio, las cuales en su clasificación, se componen principalmente; recolección domiciliaria en un 71% promedio, seguido de los residuos mixtos en un 13% promedio. Al mes de agosto de 2012, se establece una distribución de residuos dispuestos por mes, que con datos suministrados a este equipo auditor, la UAESP registra esta distribución, en el cuadro No. 02, así:

**CUADRO NO. 02.**  
**CLASIFICACIÓN DE TONELADAS DISPUESTAS EN EL RSDJ AÑO 2012.**

MES	Recolección Domiciliaria	Barrido	Corte Césped	Grandes Generadores	Plazas Mercado	Residuos Mixtos	Poda Árboles
Enero	134.232,05	10.779,44	3.363,27	13.549,19	1.496,81	24.161,49	590,92
Febrero	128519,45	10739,81	2529,39	13516,3	1281,5	25147,03	739,24
Marzo	133.180,58	11.571,79	1.928,31	14.332,60	2.909,02	24.695,00	732,05
Abril	130017,27	10854,46	2118,36	13373,04	1653,14	21415,91	657,85
Mayo	140800,62	11235,64	3008,15	14894,56	1453,81	24797,35	843,96
Junio	130522,03	10188,58	2016,66	13582,37	1350,01	22029,79	687,53
Julio	135940,07	10149,8	1514,87	13048,12	1348,6	23912,12	741,74
Agosto	138584,24	10621	1397,06	13530,13	1234,14	23484,73	675,92

Fuente: UAESP año 2012

#### 2.2.4 Puntos cruciales identificados tanto en el RSDJ como en la PTL.

##### 2.2.4.1 Corrección polígono de la Licencia 2211/08 ante la CAR - Cundinamarca

Este Equipo Auditor, observó que el concesionario CGR, realizó estudios de ingeniería en la Zona de Optimización Fase I, donde actualmente se dispone los

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

residuos sólidos. La UAESP informa en marzo de 2012, que encontró inconsistencia en la línea poligonal, licenciada de la terraza VI que hace parte del desarrollo de la capacidad y vida útil autorizada. Esta fue aprobada mediante la Resolución No. 2211/08; la razón de esta inconsistencia fue porque el polígono o delimitación del área definida para otorgar la licencia en el año 2008, que debería cubrir las 40 hectáreas al ser verificadas se encontraron 34 hectáreas faltando seis hectáreas que están siendo administradas por CGR.

Esta situación, fue conocida por la actual interventoría y junto al concesionario realizan estudios geotécnicos y topográficos más detallados, calculando que la capacidad de esta zona se disminuye en 2.5 millones de residuos de las 9.3 millones de toneladas licenciadas. Situación que comunico la UAESP, en oficio de septiembre 18 de 2012 a la CAR, solicitando la corrección del polígono original al no incluir las terrazas de adecuación como es la terraza VI y el dique sur en ese mismo costado de esta Fase I, ubicado en medio de una zona húmeda (reserva ambiental), con estratos de tierra de origen fluvial y estos tienen profundidades alrededor de los 18 metros, que no son aptos para la cimentación de este dique sur por su baja resistencia. A lo que el concesionario manifiesta que no es posible mantener el diseño original del dique, ya que coloca en riesgo la estabilidad del mismo y por ende disminuye la altura del domo de 76 a 65 metros en cuanto a las terrazas a utilizar.

El concesionario CGR con todos los soportes para la corrección, le comunica a la UAESP en septiembre 20 de 2012, con radicado No. 2012-680-013476-2, que la Unidad debe completar la información requerida por la CAR. La Unidad presenta y radica la solicitud con el número 20121116987 de septiembre 21 de 2012, para la corrección del polígono de la zona de optimización Fase I de la Resolución No. 2211 de 2008, ante la autoridad ambiental. La CAR responde a la Unidad en octubre 01 de 2012, con radicado 20122121175, que la Unidad aporte, los levantamientos topográficos y las áreas afectadas para complementar el estudio de impacto ambiental de las terrazas en esa zona, y nuevamente la CAR lo ratifica con el oficio de radicado No. 2012-680-014066-2 de octubre 04 de 2012, en el que además, advierte que no es una corrección sino una modificación por lo del componente ambiental, a la licencia vigente. Ante las solicitudes de la CAR, se encuentra participando la interventoría quien realiza el seguimiento de estas actividades que desarrolla el concesionario CGR, situación que se aprecia en el gráfico 02.

**GRÁFICO 02.  
PLANO PROPUESTO PARA CORRECCIÓN**



Fuente: UAESP año 2012

Esta situación, de la corrección del polígono que tramita ante la autoridad ambiental la UAESP, **afecta la capacidad del RSDJ para los 5 años** contados a partir de diciembre de 2010 conforme a lo autorizado por la licencia de la CAR, situación que está reduciendo en 6 hectáreas de las 40 hectáreas aprobadas, como lo mencionamos anteriormente. Esto se traduce, como **una disminución de vida útil** de la zona de optimización fase I, **a solo 3,7 años de disposición de residuos**. Lo cual nos indica, que la disposición final de residuos sólidos en la zona de optimización Fase I, **llegaría hasta mediados del año 2014**. En el cuadro 03, se describe el alcance de la corrección del polígono y como se ve afectada la capacidad del RSDJ al disminuir el área por la falta de las seis (6) hectáreas sobre los taludes de las zonas VII y VIII, que una vez corregido por la autoridad ambiental recuperaría la capacidad del diseño inicial.

**CUADRO NO. 03.  
CARACTERÍSTICAS CORRECCIÓN POLÍGONO ZONA OPTIMIZACIÓN FASE I**

<i>Item</i>	<i>Resolución 2211/2008</i>	<i>Proyecto Fase I Optimización Polígono licenciado Art. Primero Resolución 2211/2008 (NO incluye Terraza 6 ni Dique Sur Fase I)</i>	<i>Proyecto Fase I Optimización Polígono Corregido Resolución 2211/2008 (Incluye Terraza 6 y Dique Sur Fase I)</i>
Capacidad de disposición de residuos <sup>(1)</sup>	9'295.915 toneladas	6'844.271 toneladas	9'504.124 toneladas
Capacidad total	7'088.000 m <sup>3</sup>	5'218.657 m <sup>3</sup>	7'246.756 m <sup>3</sup>
Densidad de compactación de Diseño	1,07 ton/m <sup>3</sup>	1,07 ton/m <sup>3</sup>	1,07 ton/m <sup>3</sup>
Area total de terreno	40 Ha, 86.5% corresponden a taludes de las zonas VII y VIII	34 Ha	40 Ha
Area terreno natural	5,4 Ha <sup>(2)</sup>	5,3Ha	8,3 Ha
Altura máxima	76, desde el punto de adecuación de fondo de terraza 4 hasta la corona del domo	65m desde el punto de adecuación de fondo de terraza 4 hasta la corona del domo	76, desde el punto de adecuación de fondo de terraza 4 hasta la corona del domo
Vida útil <sup>(3)</sup>	5 años	3,7 años	5,1 años
Terrazas	7	5	6
Tipo de residuos	Sólidos Urbanos	Sólidos Urbanos	Sólidos Urbanos

Fuente: UAESP año 2012

La interventoría Inter DJ, realizó verificación de esta situación, avalando los cálculos del concesionario CGR con el acompañamiento de la comisión de topografía. En cuanto a la disminución de la vida útil para esta Fase I, prevista hasta el primer semestre de 2014 para la disposición en el RSDJ. La UAESP espera que en el primer semestre de 2013, se le resuelva la corrección del polígono. Además, la UAESP informa que el relleno cuenta con zonas de contingencia con capacidad remanente para una posible saturación de la zona de optimización Fase I. También, como se había comentado anteriormente paralelamente se tramita la licencia para la optimización Fase II. Este ente de control, considera que a pesar de la gestión adelantada por la UAESP, determina que esto es un riesgo al afectarse en 1,3 años menos al contrato con CGR, porque entre la facultad que tiene la autoridad ambiental, está, entre otras, la de no otorgar la corrección de dicha licencia.

La UAESP en vista de estas situaciones de riesgo, está trabajando en la búsqueda de otros lugares estratégicos como alternativa para la disposición final de residuos sólidos, reforzado con el argumento que no deja de ser un escollo peligroso tener

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

para una metrópoli como Bogotá, una única opción de relleno sanitario como lo es RSDJ, que puede presentar una condición de vulnerabilidad en caso de presentarse un sismo que generaría un desastre natural. Existiendo un elevado riesgo en la ciudad según las autoridades competentes, aunado a las deficiencias de vías de acceso, como lo es solo tener dos vías (principal y contingente), lo que es un riesgo evidente para la prestación del servicio de disposición final.

Es así, que la Unidad dio continuidad al convenio interadministrativo 291 de 2006, celebrado entre la Alcaldía Mayor de – Distrito Capital, UAESP y el Departamento de Cundinamarca Secretaría de Hábitat y Recursos Mineros, con el objeto de “Estudio de factibilidad para la estructuración e implementación de una gestión integral de residuos sólidos a través de sistemas regionales de aprovechamiento, transformación y disposición final en el Departamento de Cundinamarca”, iniciando en febrero 02 de 2007, con un plazo inicial de 18 meses, el cual ha sufrido modificaciones, adiciones y prorrogas porque en el año 2010 se vincula las Empresas Públicas de Cundinamarca. A la fecha este convenio se encuentra vigente.

En el desarrollo de este convenio 291, la Unidad informa que ha presentado estudios que tienen que ver con posibles alternativas de solución de predios en la sabana para relleno de disposición final de residuos para Bogotá, entre los cuales se encuentra el predio llamado Hacienda la Cruz, ubicado en el municipio de Bojacá – Cundinamarca, en el que el estudio también determina la viabilidad de poner a funcionar los Centros de Aprovechamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios con la Disposición Final.

Es de anotar, que al tener otro sitio de relleno sanitario para disposición, se tendría que contemplar la necesidad de tener una planta de tratamiento a los lixiviados que se generen, porque es inherente a la disposición final de residuos, al igual que el manejo del Biogás generado por estos, con la posibilidad de producir abono usando el material orgánico en forma de compost.

#### *2.2.4.2 Optimización de la PTL.*

La optimización de la PTL, es un proceso que viene adelantándose dentro de un plan de choque establecido desde la operación del anterior operador STL y que quedó como un compromiso contractual desde los estudios previos que hicieron parte de los pliegos del proceso licitatorio 01 de 2010, en donde la UAESP entregaba el sistema de la planta ya estabilizado, con una capacidad nominal de



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

caudal promedio en 21,5 litros por segundo para una carga de DBO<sup>5</sup> (demanda bioquímica de oxígeno) de 9.553,77 kg/día, teniendo en cuenta que al variar el caudal ( + ó -) situación que hace que el sistema se ajuste de forma inversa con respecto a la carga DBO<sup>5</sup>, es decir, si el caudal sube la DBO<sup>5</sup> baja.

Al conocer el propósito de la optimización de la PTL, se evidenció de antemano la deficiente operación del tratamiento de lixiviados, pues los reportes de la autoridad ambiental, registraron valores de vertimiento de contaminantes por encima de lo permitido. Por esto, la UAESP dispuso en el contrato No. 344 de 2010, destinar una suma fija por \$4.100 millones para que una vez iniciara la operación, el concesionario debía a los ocho (8) meses entregar la PTL, debidamente optimizada, previo la aprobación de la ingeniería por parte de la interventoría para realizar este desembolso.

El concesionario CGR, realizó verificaciones encontrando que lo contenido en los pliegos, no obedecían a lo recibido por CGR para una carga de DBO<sup>5</sup> de 10.500 Kg/día. Ésta situación fue informada por CGR a la Unidad, manifestando su inconformidad. La interventoría Inter DJ es informada de esta situación y realiza un análisis de la capacidad real de la PTL, encontrando que ésta funciona con una carga de DBO<sup>5</sup> de 9000 kg/día, determinando un caudal de 14,3 litros por segundo, valor que dista de los contenidos en el pliego de condicionados antes mencionado. A lo que la UAESP justifica, que precisamente ésta fue la razón para establecer un valor único en el contrato No. para este propósito y que el resto de la optimización, estaría por cuenta y riesgo del concesionario.

## 2.3 SITUACIONES ESPECIALES DEL RSDJ. QUE GENERARON INCUMPLIMIENTOS

### 2.3.1 De la UAESP con la interventoría Inter DJ.

La UAESP, no colocó dentro del objeto y las obligaciones específicas del contrato No. 130E de 2011 con Inter DJ, que inició en junio 20 de 2011, realizar la interventoría del contrato de Cerramiento al RSDJ y de establecer de forma permanente la Comisión de Topografía, a pesar de ello, le ordena ejecutar dicha interventoría, sin hacer un otrosí al contrato para cumplir estas obligaciones.

---

<sup>5</sup> DBO<sup>5</sup>, definido como un parámetro que mide la cantidad de materia susceptible de ser consumida u oxidada por medios biológicos que contiene una muestra líquida, disuelta o en suspensión, como son los lixiviados, que mide el grado de contaminación, normalmente medido transcurridos cinco días de reacción.

### *2.3.1.1 Presunto hallazgo administrativo*

Este equipo auditor, con base en la información suministrada y la verificada con la interventoría Inter DJ, en la que la UAESP le solicitó mediante actas y reuniones, realizar estas actividades de interventoría para el seguimiento de estas, que no estaban incluidas dentro del objeto del contrato 130E de 2011. Estas actuaciones, que presuntamente estarían dentro del contexto de integralidad contractual alrededor del contrato No. 344 de concesión del RSDJ y de la PTL, están como compromisos en reclamación por parte de Inter DJ ante la Unidad que se describen a continuación:

#### *Cerramiento del RSDJ*

Con el Contrato de obra No. 346 de 2010, se realizó el cerramiento en siete (7) kilómetros del RSDJ. La UAESP pone en conocimiento a la interventoría el informe interno número 20114200105373 de diciembre 15 de 2011, de la Directora Operativa dirigido a la Directora Jurídica de la Unidad, en el que indica que este cerramiento debería estar terminado en el primer semestre del 2011. La UAESP no colocó dentro del objeto y las obligaciones específicas del contrato de interventoría 130-E, la interventoría al cerramiento del RSDJ con el contrato No. 346 de 2010, a pesar de ello, le solicitó realizar esta interventoría con el compromiso de hacer el ajuste legal a esta obligación junto con la provisión de recursos, para reajustar el valor del contrato de interventoría que está en ejecución.

En el periodo comprendido entre septiembre a diciembre de 2011, la interventoría le cursó seis (6) comunicaciones a la Unidad, para que se le reconozca su labor como interventor ante el Contrato No. 346, lo cual esta documentado en los informes respectivos. En febrero de 2012, la Unidad negó la pretensión, y después de interponerse los recursos correspondientes por parte del interesado, la UAESP confirmó la decisión de negar dicha pretensión en julio 07 de 2012, mediante la Resolución No. 459 de 2012. El valor estimado por el interesado de esta labor de interventoría es de \$242 millones, de la obra que ya fue terminada y entregada al concesionario CGR en agosto de 2012, encontrándose el contrato No. 346 de obra en la etapa de liquidación.

### *Comisión de Topografía*

De igual manera, la UAESP dentro del objeto y las obligaciones del contrato de interventoría No. 130-E no le ajustó en las obligaciones el deber de realizar la interventoría a la Comisión de Topografía. Es así, que la interventoría en la propuesta económica presentada, se fundamenta en el formato previamente definido en el pliego de condiciones, en este, se identifica el personal con su carga de trabajo (anexo 12). Otra vez, la Unidad no asignó los recursos para desarrollar ésta actividad, situación que se presentó paralelamente con la obra del cerramiento y aún no ha sido resuelto por la Unidad el pago de estas actividades de interventoría.

Es de anotar, que para estos dos (2) casos enunciados, se configura un riesgo que asume la administración por la falta de planeación en su gestión contractual, derivado de los improvisados procesos de empalme de contratos que no se han terminado o liquidado que tienen actividades pendientes, a los cuales, se les debe realizar interventoría. Esta situación, deberá ser tenida en cuenta según lo estipulado en el artículo 60º de la Ley 80 de 1993 - liquidación de los contratos-, para realizar los ajustes necesarios a que haya lugar con el fin de solucionar las divergencias presentadas.

Por lo anterior, no se da cumplimiento al artículo 2º , literal h) de la Ley 87 de 1993, en lo referente a las debilidades en el control interno para la planeación y mecanismos en el desarrollo organizacional; así como lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 610 de 1993, en cuanto a la gestión fiscal.

### *Reajuste del IPC*

El reajuste del IPC de la tarifa para el año 2012, a pesar de estar pactado contractualmente en la cláusula 7 del contrato No. 130 E de 2011, la UAESP a la fecha no ha realizado este ajuste. Para este ítem se advierte que la Unidad al no hacer estos reconocimientos en términos y conforme a lo pactado en el contrato No. se arriesga a tener que reconocer los ajustes oportunamente, a la fecha en que se realice el desembolso correspondiente, por los pagos o moras que deben ser cancelados por la Unidad por este concepto.

### 2.3.2. Del concesionario CGR ante la UAESP

Es preocupante para este equipo auditor, conforme a lo expuesto que a interventoría Inter DJ, no recibió por parte de la Unidad, ningún proceso administrativo de incumplimientos por los anteriores concesionarios que operaron tanto el RSDJ como la PTL, procesos administrativos que han debido ser documentados por la anterior interventoría HMV Concol y aperturados por la Unidad. A la nueva interventoría, tan sólo se le informa que se realizó una reunión entre CGR, HMV Concol y la UAESP en mayo 11 de 2011, de la que resultó un acta de acuerdo con unos compromisos por parte de CGR, a fin de subsanar unos posibles incumplimientos, que se tenían a esa fecha. Adjuntándose, comunicaciones de HMV Concol, en la que hacía requerimientos por el no cumplimiento de algunas obligaciones contractuales.

Al comienzo del ejercicio de la interventoría, esta realiza una evaluación del estado de los cumplimientos al contrato de concesión No. 344 de 2010 con CGR, donde se estableció que existen atrasos en algunos cronogramas por parte de este concesionario. El soporte jurídico para determinar que existe incumplimiento, se encuentra fundamentado en la cláusula 20 del contrato de concesión No. 344, que define las causales de multas, realizando los requerimientos respectivos para conminarlo al cumplimiento de los cronogramas. Adicionalmente, al incumplimiento de los cronogramas, se encontraron otros incumplimientos contractuales los cuales están documentados, a la fecha por parte de la interventoría así:

- La entrega del cronograma del control de automatización y seguimiento en línea del RSDJ.
- La maquinaria permanente en sitio del relleno.
- Mantenimiento de las vías de acceso.
- Incumplimiento ambiental en el manejo de lixiviados.
- Mantenimiento anual de pondajes.
- Instalación de instrumentación para el control de olores
- Incumplimiento por adoquinado de la vía de acceso a la PTL.
- Mala operación de la PTL
- No adecuación del reactor SBR norte del pre tratamiento de lixiviados.

Al contratista CGR, por incumplimientos de calidad se le han realizado descuentos (medido en días no pagados), por incumplimiento de los tres indicadores de

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

calidad; **el primero**, el represamiento o colas de vehículos en un día en el frente de descargue; **el segundo**, por compactación al tomar muestras diarias que registren una densidad aprobada de 1,07 toneladas por metro cúbico; **y tercero**, por cobertura de área expuesta al aire libre del frente de descargue, donde se permite máximo 2,4 hectáreas descubiertas en un día. Estos descuentos se reflejan en el no pago de un día de disposición final, teniendo una tolerancia por cada indicador de máximo el 10% en el mes, o sea, 3 fallas en el mes por indicador.

Con base en esto, se han realizado descuentos por indicadores de calidad, los cuales se resumen en el Cuadro No. 4 Descuentos Realizados por Incumplimiento de Indicadores de Calidad, así:

**Cuadro No. 04**  
**Descuentos Realizados por Incumplimiento de Indicadores de Calidad**

DESCUENTO POR COMPACTACION	DESCUENTO POR REPRESAMIENTO	DESCUENTO POR COBERTURA	TOTAL DEL DESCUENTO
52.555.846,00			52.555.846,00
		121.912.157,00	121.912.157,00
	57.241.237,00	448.891.803,00	506.133.040
			<b>680.601.043</b>

Fuente: Respuesta entregada por la Subdirección de Disposición Final y la Interventoría.

### 2.3.3 Acciones incumplidas del RSDJ.

En oficio del 24 de septiembre de 2010, número 12719, dirigido a la Directora Administrativa de la UAESP Dra. Miriam Margoth Martínez D., el Director Operativo de la Unidad, Dr. Gerardo Cuenca Melo le informa que “(...) con la Operación y Mantenimiento del Relleno Sanitario Doña Juana, dadas las condiciones contractuales de prórrogas de mes a mes con la Empresa Aguas de Bogotá. Creo que la Unidad debe iniciar la

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

operación del Relleno con el nuevo operador seleccionado en el proceso licitatorio 01 de 2010, (...). Todo esto por cuanto se viene presentando situaciones tales como:

“2. El frente de trabajo, es decir el área de descarga de los residuos sólidos, no dispone de una vía de acceso en condiciones técnicas adecuadas para su transitabilidad, ya que hay que hacer inversiones a largo plazo y que el actual operador no lo puede realizar.

3. Es URGENTE realizar la estabilidad del Dique 6, ya que se está presentando una falla rotacional, (...) Esta obra de estabilidad requiere una inmediata intervención. (...).

4. Para garantizar la estabilidad del cuerpo del relleno en cada una de la zona que han sido intervenidas, en especial, la actual Zona 8, es urgente que se proceda a realizar varias extracciones forzadas de lixiviado, instalando un sistema de bombeo. (...)

5. Es necesario y de carácter prioritario implementar un mejoramiento técnico al Sistema de Tratamiento de Lixiviados para dar cumplimiento con la normatividad exigida por la Autoridad Ambiental y que esta próximo a vencerse los términos. (...).

6. Los estudios y diseños técnicos y ambientales para la modificación de la actual licencia ambiental para la disposición de residuos sólidos, cada día que pasa sin tener el nuevo operador, se vuelve un cuello de botella para ya que este nuevo operador debe hacer los estudios necesarios y obtener la ampliación de dicha licencia.

7. El Relleno Sanitario Doña Juana necesita de un cambio tecnológico en la instrumentación y monitoreo para el seguimiento de la estabilidad de las zonas rellenas, así como el control de la compactación de los residuos”. .

En diferentes apartes de los numerales enunciados el Director Operativo, señala que “(...) Aguas de Bogotá manifiesta que si bien es urgente este tema, no puede hacerlo porque los tiempos de sus prórrogas mes a mes no le permiten asumir ésta obra de ingeniería”. También informa que “ (...) En la actualidad se ha realizado un porcentaje muy bajo, por motivos contractuales con Aguas de Bogotá”.

Este equipo auditor, encuentra conforme a la matriz de incumplimientos de julio de 2011, que los operadores anteriores Aguas de Bogotá y Proactiva dejaron 90 actividades pendientes.

Como se puede ver, la Dirección General de la Unidad concedora de algunos de los problemas que se venían presentando tanto en el RSDJ como en la PTL y que se resumen en el oficio del 24 de septiembre de 2010; no interviene a tiempo específicamente sobre los numerales 5 y 6 para evitar apertura de procesos jurídicos como el que le abrió la CAR a la Unidad por “presunto mal manejo de vertimientos o los líquidos generados (lixiviados) por las basuras depositadas en el RSDJ.”. Así como tampoco, sobre lo señalado por el Director Operativo en cuanto a que está en manos del nuevo operador hacer los estudios y diseños técnicos y ambientales para la modificación de la actual licencia ambiental, sin embargo, a la fecha tan sólo se conoce que existen inconsistencias con la licencia que aprobó la CAR y las coordenadas del terreno, circunstancia que compromete la vida útil del relleno.

En oficio radicado No. 2012-680-005728-2 del 19 de abril de 2012, el Representante Legal Suplente de CGR- Doña Juana S.A. ESP, le informa al Director de la UAESP, las reales condiciones en que fue entregada por el anterior concesionario el Sistema de Tratamiento de Lixiviados “STL” y en especial la Planta de Tratamiento de Lixiviados “PTL” así:

## 2.4 ANTECEDENTES DEL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS “STL”

El STL inicia su etapa de diseño en diciembre de 1999, de conformidad con los requerimientos técnicos establecidos por la entonces UESP, donde se define un **caudal de diseño del STL de 8 l/s**, basándose en el caudal promedio de 29.5 m<sup>3</sup>/h, un caudal máximo de 50m<sup>3</sup>/h y una carga orgánica de 10.500 kg DBO5/día.

### 2.4.1 Año 2003

El 23 de febrero de 2002, se suscribió el acta de terminación de la etapa 1 y se finalizó la fase de puesta en marcha, para esta fecha las características de caudal y calidad del afluente al STL superaron los valores de diseño de la planta, ante esta situación la Unidad y el contratista encontraron dos (2) opciones y de ahí se opta por suscribir un *“Acta de Operación Provisional”* mediante la cual las partes acordaron tratar la totalidad del lixiviado sin verter al río el crudo y establecieron un período de operación en estas condiciones durante 8 meses, período en el que se emprenderían una serie de acciones tendientes a solucionar el problema de manera definitiva. (...). Desde este momento se vislumbra que la solución no fue factible, motivo por el cual se toma la decisión de ampliar la capacidad de la planta, es así como el 27 de noviembre de 2003 se suscribe un nuevo documento denominado *“Acta del Comité Técnico del STL – Informe Definitivo”*, en le cual se convirtió en definitiva la *“Operación provisional”*, acordándose la ejecución de una serie de obras tendientes a incrementar la capacidad de la planta”.

### 2.4.2 Año 2006

En todo caso, se encontró que para este año *“A pesar de las medidas acordadas en el año 2003, la capacidad de la planta únicamente pudo incrementarse a aproximadamente 13.5 l/s capacidad que para ese momento también era insuficiente para tratar la cantidad de lixiviado generado por el RSDJ”*. En este momento se prolonga la situación de **“Provisionalidad”** en la operación. También se señala que *“(…) durante la vigencia del contrato No. C-4035 de 1999 celebrado con el Concesionario STL. JAMAS se trato la totalidad*

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

*del lixiviado producido con el cumplimiento del 100% de los parámetros exigidos por las autoridades ambientales”.*

*“Mediante actas de Operación Provisional el Concesionario se obliga a transitar un mayor caudal en el STL del presupuesto, no siendo exigible el cumplimiento de la norma de vertimiento CAR dado que mediante las actas se suspende la exigencia de verificación y afectación de pagos de la cláusula 12. De estos acuerdos no se informó a la CAR, por tanto la Resolución No. de calidad del vertimiento se encuentra vigente y el riesgo del incumplimiento del vertimiento recae exclusivamente sobre la UAESP (...)”.*

De igual manera, en el Informe Semestral de Interventoría del 1ro de enero al 30 de junio de 2008 se señala que:

*“ (...) el hecho que definitivamente la capacidad de la planta ha sido superada ampliamente por la producción de lixiviados en las diferentes zonas, especialmente en los meses de altas precipitaciones, (...) Además esta situación ha obligado a continuar utilizando la zona VI como pondaje para almacenamiento de lixiviados y no como zona de emergencia para disposición de residuos sólidos, tal y como fue concebida originalmente”.*

Es así, que con el Informe Semestral de Interventoría del 1ro de enero al 30 de junio de 2009, se encuentra que:

*“En este informe, en términos generales la interventoría repite textualmente lo anterior, debiéndose destacar es que resulta por lo menos insólito que un año después la situación continúe exactamente igual. Lo que demuestra con claridad meridiana la pasividad de la entidad para confrontar de una manera definitiva el problema de la falta de capacidad de la planta”.*

#### 2.4.3 Plan de choque

La CAR mediante oficio del 30 de septiembre de 2009, le solicita a la UAESP concebir el sistema operativo que permita el tratamiento de la totalidad de lixiviados producidos en el relleno; la Entidad, mediante informe técnico No. 1423 del 25 de octubre de 2010, en este se determina las obras que se deben emprender y los plazos de ejecución; se planea ejecutar seis (6) actividades las cuales comenzaron desde el 10 de mayo de 2009 fecha en la cual inició el “Plan de Choque” y su última actividad culmina el 27 de febrero de 2011; para esta fecha se debió cumplir con la norma de vertimientos exigida por la CAR mediante la Resolución No. No. 166 del 5 de diciembre de 2008 y tratar la totalidad de los lixiviados generados por el sistema. *“Sin embargo, de las 5 grandes actividades a cargo del anterior operador, se presentaron serios incumplimientos en 3. A saber: Físico Químico No. 3, soplantes STL y los SBR”, lo cual no se cumple por parte de la UAESP a la fecha.*



#### 2.4.4 Términos de referencia de la licitación 001 de 2010

En todo caso, se encontró que de acuerdo a los problemas presentado en la PTL, esta se tuvo en cuenta y es así que en los términos de referencia dice:

*“En los términos de referencia de la licitación que dio origen a nuestro Contrato No. de Concesión, se omitió informar no sólo sobre la existencia del “Plan de Cumplimiento o de Choque” cuyas obras debían estar concluidas para el momento de la apertura, sino que no se indicó sobre el cumplimiento de las mismas, así como las deficiencias en la operación y el reiterado cumplimiento de los parámetros ambientales y por ende de la real capacidad de tratamiento de la planta, pues simplemente se informó que la capacidad de diseño hidráulico del sistema con el plan de choque teóricamente la capacidad de tratamiento esperada debía ser de 21.5 l/s”.*

De acuerdo con el proceso licitatorio, la capacidad de la PTL estaría aproximadamente en 21,5 l/s una vez estabilizado el sistema. CGR ha enviado comunicaciones manifestando que lo que se le entregó de infraestructura no corresponde a lo estipulado en los Pliegos de Condiciones. La capacidad de la PTL con la cual se estimó el Plan de Choque estaría para una carga de 10.500 kg DBD5/día. A la fecha se está operando con aproximadamente 9000 kg DBD5/día. La interventoría realizó un análisis de capacidad actual determinando inicialmente que la capacidad actual de la PTL para la carga actual es de 14,3 l/s.

#### 2.4.5 Optimización de la planta de tratamiento

Teniendo en cuenta que la UAESP en los términos de referencia de la licitación 01 de 2010, omitió informar sobre la existencia del “Plan de cumplimiento o de Choque” acordado previamente desde el 30 de septiembre de 2009 con la CAR, en todo caso la UAESP se limitó sol en indicar la necesidad de emprender algunas obras a efectos de optimizar la PTL, desconociendo que las seis (6) actividades acordadas por el “Plan de Choque” no se habían realizado; al partir de una realidad diferente a la de la PTL en el numeral 7 de la cláusula segunda del contrato, en concordancia con el numeral 1º de la cláusula tercera del Contrato de Concesión N° 344 de 2010, se plasma la necesidad de evaluar conjuntamente la real capacidad de la planta. Estableciéndose para ello en los términos de referencia de la licitación 001 de 2010, un presupuesto inicial de cuatro mil cien millones (\$4.100.000.00). Es importante señalar que el anterior concesionario se negó a participar en el empalme con CGR y que las falencias, fallas u omisiones que fue detectando el nuevo concesionario se constituyen en “Pendientes” a cargo de anteriores operadores. Lo antes enunciado evidencia que el nuevo operador recibió un sistema de tratamiento en condiciones totalmente distintas a las ofrecidas en los términos de referencia

#### *2.4.6 Plan de optimización de la PTL presentado por CGR Doña Juana S.A ESP.*

El 11 de julio de 2011 se aprueba el proyecto de optimización definitivo con tecnología (MBR).

El 31 de agosto de 2011 CGR Doña Juana S.A. ESP presenta una reclamación formal a la UAESP solicitando que la Unidad asuma los costos adicionales a \$4.100 millones de pesos, debido a la no ejecución de algunas obras por parte del anterior concesionario, más obras adicionales para corregir situaciones anteriores.

El 19 de septiembre de 2011, se abrieron espacios de entendimiento y acercamiento entre el concesionario, la Unidad, la interventoría y el asesor externo Mario Gandinni; a estos dos últimos se les solicitó un concepto sobre el proyecto presentado por CGR..

El 12 de diciembre de 2011 mediante oficio 20113000105821, el Director de la UAESP niega la reclamación presentada por CGR, por considerar que la suma prevista en los términos de referencia era la presupuestada como aporte máximo.

El 13 de diciembre de 2011, la UAESP, la interventoría y el asesor externo confirman como óptima la propuesta presentada por CGR. No sólo para el tratamiento de lixiviados, sino porque el Concesionario se comprometió a utilizar la infraestructura existente en el sistema de tratamiento de lixiviados.

El 14 de diciembre se interpone recurso de reposición en contra del acto administrativo que fue negado.

El 15 de diciembre El Director de la Unidad solicita que las Direcciones Jurídica y Operativa conceptúen tanto el recurso como la reclamación emitiendo un concepto definitivo sobre el asunto en mención.

El 15 de diciembre de 2011, se confirma que la solución propuesta por el concesionario cumple con los requerimientos de la corporación ambiental y las condiciones técnicas y de optimización de la infraestructura para el tratamiento de los lixiviados en el RSDJ. Así mismo, las partes acordaron que la realización de las obras propuestas por el contratista entre el 11 de julio de 2011 hasta el 15 de diciembre de 2011, requieren una inversión de \$11.909.727.765 pesos.

#### *2.4.7 Desembolso por \$4.100 millones de la UAESP a CGR Para la optimización de la PTL*

La UAESP desembolsó al Concesionario CGR, para el Proyecto de optimización del STL \$4.100. millones en diciembre de 2011, de acuerdo a lo estipulado en el

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Contrato de Concesión N° 344 de 2010, cláusula séptima, literal b) Remuneración por el Tratamiento de Lixiviados se señala que *“Una vez se reciban las obras del plan de choque por parte del actual operador, (...) La UAESP cubrirá de sus recursos hasta CUATRO MIL CIEN MILLONESM/CTE (\$4.100.000.000)”* Al respecto la interventoría se pronuncia en acta de visita administrativa del 13 de noviembre con el Equipo Auditor, numeral 7 diciendo: *“ (...) Con base en el cronograma se debía entregar el diseño básico en diciembre de 2011 y marzo de 2012 el diseño detallado, fecha que no se cumplió el compromiso ya que el Operador solo entregó el diseño del sistema de aireación de los reactores, radicado el 4 de abril por parte de CGR. En mayo la Inter DJ hace observaciones al informe presentado. En julio 10 el Operador radicó el informe de ingeniería básica al cual la Interventoría en agosto hizo las observaciones pertinentes. A la fecha no se ha entregado el documento ajustado.*

*En reunión de marzo 21 de 2012, en comité de lixiviados, se acordó que el Operador presentara la reprogramación de las actividades del diseño de la optimización, el cual fue presentado en abril por CGR y con fecha de finalización 18 de julio de 2012. A la fecha no se ha recibido el informe final de diseño por lo que la INTER DJ luego de requerir al Operador informó que solicitará la apertura del proceso por posible incumplimiento”.*

Así mismo, en informe de Auditoría del 20/10/2010, título Observaciones y/o aspectos por Mejorar, numeral 7, de la tabla se señala que *“Para el proyecto de optimización del STL la Unidad hizo un desembolso de \$4.100 millones en el mes de diciembre de 2011, a partir del mes de junio de 2012, la Unidad empieza a solicitar el informe de avance y los soportes contables de la inversión del dinero, tanto a CGR como a la Interventoría. Frente a las respuestas recibidas, la Subdirección emite concepto indicando que se encuentra de acuerdo con la interventoría; primero, en que la inversión fue destinada en su mayoría a asuntos que no tenían nada que ver con el proyecto y, segundo, el atraso en el cronograma de ejecución del mismo.”.*

## 2.5 DESCUENTO DEL 10% DE CLAUSURA Y POSTCLAUSURA

En la Resolución No. 351 DE 2005 de la CRA, dice en el artículo 15 que, el Costo de Tratamiento y Disposición Final de la, señala que *“La persona prestadora del servicio de disposición final deberá constituir y mantener una provisión, que garantice la disponibilidad permanente de las sumas acumuladas durante el período de operación del relleno sanitario, para garantizar el adecuado desarrollo de la actividad de cierre, clausura y postclausura, (...)”* se establece un porcentaje denominado CDT *“Costo de Tratamiento y Disposición Final”*, el cual se fija de acuerdo con las toneladas mes que se dispongan en el relleno; para lo cual en este caso el porcentaje correspondiente es del 10%.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

En el Contrato de Concesión N° 344 de 2010, en la Cláusula segunda – Obligaciones Generales del Concesionario, numeral 11, se señala *“Reconocer el descuento del 6.38% al valor del CDTj previamente descontado por el porcentaje fijo de descuento ofertado por el proponente en su propuesta económica, que automáticamente efectuará la UAESP y que llevará a la Fiducia Clausura y postclausura para la financiación de dichas actividades de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRA N° 351 de 2005. (...)”*; se contempla el descuento autorizado del 6.38%, para clausura y posclausura; el restante 3.62%, está definido en los estudios previos. Esta situación fue observada por la interventoría desde finales del año 2011, ha solicitando reuniones para concretar los procedimientos a seguir.

La nueva administración retomó la situación y luego de diversas reuniones entre las partes, le concluyó, finalmente al Operador que a partir de agosto de 2012, aproximadamente, se le comenzaría a descontar de las facturas el 10%; significando esto, que desde diciembre de 2010 hasta que la Unidad dio la orden del cambio de este porcentaje que fue, agosto de 2012, la Unidad venía descontando tan sólo el 6.38%. Aclarando, que la UAESP con el dinero que no se descontó se constituye una bolsa de la cual se irán descontados a medida que se vayan ejecutando obras de clausura y pos clausura.

El total facturado a septiembre de 2012 a CGR por tonelada dispuesta fue de \$57.591.0 millones, la UAESP en el momento del pago debió haber descontado de acuerdo al artículo 15 de la Resolución de la CAR No. 351 de 2005 por \$5.759,0 millones. En todo caso, está pendiente de descontar por las actividades de clausura y postclausura el valor de \$1.692.3 millones de pesos, a pesar, que en los meses de junio, julio y agosto de 2012, la interventoría comenzó a descontar el 10% aún existen saldos pequeños que deben ser cubierto por CGR.

Este ente de control con base en lo observado en la presente Auditoria Especial, considera que se debe realizar un seguimiento a las actividades aquí evidenciadas, de tal forma, se eviten los riesgos inherentes a la capacidad del relleno y el estado actual de la planta de tratamiento para que el ejercicio del control fiscal salvaguarde los recursos públicos conforme a lo establecido en el artículo 209 y 269 la Constitución Política, artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

### 3. ANEXOS

#### 3.1 HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	1	N/A	2.3.1.1
FISCALES	N/A		
DISCIPLINARIOS	N/A		
PENALES	N/A		