

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL  
LIQUIDACION DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 398 DE 2009

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2013

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS

Mayo de 2013

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD  
ESPECIAL A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS  
PÚBLICOS -UAESP

Contralor de Bogotá	Dr. Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Dra. Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Dra. Adriana del Pilar Guerra Martínez
Subdirector Fiscalización Acueducto y Saneamiento Básico	Dr. Julián Darío Henao Cardona
Gerente	Martha Patricia Camacho Hernández
Equipo Auditor	Flor Marina Luengas Becerra –Líder Jaime Hernando Porras Rodríguez

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>PÁGINA</b>
<b>1. CONCEPTO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL,</b>	4
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA</b>	8
2.1 PLAN DE MEJORAMIENTO	9
2.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CONTROL INTERNO	11
2.3 ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDAD - AIU.	11
2.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Administración, imprevistos y utilidad – AIU- Oferta de Suministros.	11
2.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria: Administración, imprevistos y utilidades- AIU – Suministros en Actividades pendientes.	13
2.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA PLIEGO DE CARGOS.	16
2.5 RESOLUCIÓN No. 690 DEL 05 DE DICIEMBRE DE 2011.	19
2.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL RESOLUCIÓN No. 615 DEL 02 DE OCTUBRE DE 2012.	27
2.7 ACTA DE LIQUIDACIÓN.	32
2.7.1 Indexación valores a favor de la UAESP.	33
2.7.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria. Incumplimiento acuerdo de pago a favor de la UAESP.	33
2.8 COBERTURA DE LAS POLIZAS	36
2.9 OTROSIS CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 398 DE 2009.	36
2.10 ACCIONES CIUDADANAS	37
<b>3. ANEXOS</b>	38
3.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	38

**1. CONCEPTO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL, VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL CONTRATISTA AGUAS DE BOGOTA EN EL CONTRATO 398 DE 2009; VERIFICAR TÉCNICA, FINANCIERA Y JURÍDICAMENTE SU LIQUIDACIÓN.**

**CONCEPTO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL**

Doctora  
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 ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS – UAESP al examen de la verificación técnica, financiera y jurídica de la liquidación del contrato interadministrativo 398 de 2009 con Aguas de Bogotá S.A 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, conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación al control interno del contrato y el cumplimiento al plan de mejoramiento del mismo.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe 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, 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 Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión

expresada en este informe.

Los hallazgos se dieron a conocer a la entidad. Las respuestas de la administración tanto a la información como a las observaciones, fueron analizadas y se incorporaron en el informe, las que fueron debidamente soportadas.

### **Concepto sobre Gestión**

Con relación al control interno del contrato interadministrativo 398 de 2009, en su archivo se observa limitaciones que producen hacinamiento y no cuenta con las normas técnicas y de seguridad que establece el Decreto 514 del 20 de Diciembre de 2006.

En desarrollo de la auditoría practicada al contrato interadministrativo 398 de 2009 suscrito con Aguas de Bogotá S.A ESP, se evidenció que de seis (6) incumplimientos en la actuación administrativa No. 2 “*Pliego de Cargos*” del 29 de octubre de 2010, se pasó a dejar en firme solo dos (2) incumplimientos en la Resolución No. 690 del 5 de diciembre de 2011 y finalmente a archivar los incumplimientos tal como queda expresado en la Resolución No. 615 del 2 de octubre de 2012.

Durante la auditoria no se evidencio ninguna gestión de reclamación, por parte de la UAESP, ante la aseguradora por los incumplimientos por parte del contratista.

En el acta de liquidación de mutuo acuerdo solo se reconoce a favor de la UAESP la suma de DOS MIL CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$2.047.342.357), cifra esta que no ha sido debidamente cancelada en los términos establecidos en el acta de liquidación. Dentro del proceso de liquidación, imprevistos por valor de CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS (\$46.206.698)

Con base en las conclusiones y hallazgos antes relacionados, la Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión presenta observaciones.

### **Consolidación de hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo 3.1., se establecieron seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales: Uno (1) con presunta incidencia penal, dos (2) de ellos con presunto alcance fiscal en cuantía de DOS MIL NOVENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$2.093.549.055) que se trasladaran a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, previo análisis de las respuestas suministradas por la UAESP a este informe y en

cumplimiento al debido proceso y los cinco (5) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria serán trasladados a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital, según lo de su competencia.

### **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 de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.

El plan de mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Igualmente, con respecto al plan de mejoramiento objeto de seguimiento, en caso de que exista, deberá indicarse en el plan de mejoramiento consolidado a presentar se retirarán las acciones cerradas, se mantendrán las que se encuentran en ejecución y las abiertas.

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

Para la evaluación del contrato 398 de 2009 no se allegaron peticiones, quejas y reclamos que fueran utilizados como insumo de auditoría

DRA. ADRIANA DEL PILAR GUERRA MARTINEZ  
Directora Sector Servicios Públicos

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

El Contrato Interadministrativo 398 del 2 de octubre de 2009, celebrado entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP- y Aguas de Bogotá S.A. ESP; su objeto según la cláusula primera lo define: “...Por el presente contrato EL CONTRATISTA asume por su cuenta y riesgo la administración, operación y mantenimiento del Relleno Sanitario Doña Juana, donde se disponen actualmente los residuos sólidos generados en Bogotá, incluyendo las obras de adecuación del terreno y la operación de alojamiento técnico de basuras que ingresan al RSDJ, trámites y requerimientos ambientales y de otra índole que sean necesarios para la operación y mantenimiento de estas zonas, la operación y el mantenimiento del sistema de extracción de gases del referido relleno, la operación y el mantenimiento del sistema de conducción de lixiviados y el mantenimiento general del predio, todo ello con sujeción a lo establecido, entre otros en las especificaciones técnicas, informes de diseño, planos de construcción, manuales de operación y mantenimiento, planes de salud ocupacional y seguridad industrial, memorias y planos de diseños, reglamento de la concesión y plan de manejo ambiental, y con el cumplimiento de las estipulaciones contractuales”.

Según la cláusula séptima remuneración a favor del contratista, indica que a partir de la firma del acta de inicio y hasta el final del contrato el contratista percibirá como remuneración, el 8.5% del recaudo total del servicio de aseo, remuneración que cubre todos los costos necesarios para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones pactadas por el contrato.

El contrato citado conto con las siguientes adiciones y prorrogas:

**CUADRO 1**  
**ADICIONES, PRORROGAS CONTRATO 398 DE 2009**

CONCEPTO	FECHA FIRMA	PLAZO PRORROGA	VALOR
Adición y Prórroga No. 1	15 de marzo de 2010.	Dos (2) meses, a partir del 9 de abril de 2010 hasta el 9 de junio de 2010 inclusive	4.465.650.000
Adición y Prórroga No. 2	3 de junio de 2010	Un (1) mes, a partir del 10 de junio de 2010 hasta el 10 de julio inclusive	2.500.759.000.
Adición y Prórroga No. 3	24 de junio de 2010	Dos (2) meses, a partir del 11 de julio de 2010 hasta el 11 de septiembre de 2010 inclusive	4.530.659.000
Adición 4	14 de julio de 2010		1.974.322.795
Adición No. 5 y Prórroga No. 4	10 de septiembre de 2010	Un (1) mes, a partir del 12 de septiembre de 2010 y hasta el 12 de octubre de 2010 inclusive	2.539.973.718

Fuente: Adiciones y prorrogas del contrato Interadministrativo 398 de 2009 suscrito entre la UAESP y Aguas de Bogotá S.A ESP.

Igualmente, en este se suscribieron cuatro (4) otrosí; otrosí No.1 del 8 de octubre de 2009 relacionado con la aprobación de las garantías, otrosí No. 2 del 30 de octubre de 2009 Inclusión y exclusión de actividades del contrato, otrosí No. 3 del



18 de febrero de 2010 remuneración a favor del contratista 8.5% y el otrosí 4 del 5 de abril de 2010 aumentó en tiempo para la presentación de informes por parte del contratista.

Es de señalar, que el valor total del contrato interadministrativo 398 de 2009 fue de \$33.215.417.123,50, esta información fue certificada por el Contador de la Fiduciaria BANCOLOMBIA expedida el 16 de junio de 2011.

## 2.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Resolución No. 574 del 1 de octubre de 2009 de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta con el fin de dar continuidad a la prestación del componente de disposición final del servicio público de aseo”*, en uno de sus enunciados del considerando señala:

*“Que el 08 de octubre de 2009 finaliza el contrato de concesión C-011 de 2000 suscrito con Proactiva Doña Juana S.A. E.S.P., que tiene por objeto la administración. Operación y mantenimiento del Relleno Sanitario Doña Juana...”*

*“Que no es posible prorrogar el contrato C-011 de 2000. Teniendo en cuenta que las anteriores prorrogas ya superaron el porcentaje establecido en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales...”*

*“Que tampoco es posible celebrar un contrato interadministrativo para una operación temporal haciendo uso de la causal de contratación directa consagrada en el artículo 2 numeral 4 literal c de la Ley 1150 de 2007, toda vez que el párrafo del artículo 31 de la Ley 142 de 1993 señala que: “Los contratos que celebren los entes territoriales con las empresas de servicios públicos con el objeto de que estas últimas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en todo caso la selección siempre deberá realizarse previa licitación pública, de conformidad con 1r1 Ley 80 de /993” (Negrillas fuera de texto)...”*

*“Que el estatuto de contratación administrativa en su artículo 42 señala: “Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción: cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos (Negrillas fuera de texto)”.*

*“Que en virtud de lo anterior, y dada la necesidad de dar continuidad al componente de disposición final del servicio de aseo, que dispone seis mil (6.000) toneladas diarias aproximadamente de residuos sólidos, es preciso declarar la urgencia manifiesta que permita a la administración suscribir los contratos que sean necesarios con el fin de evitar la interrupción del servicio”.*

Por lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, resuelve declarar la urgencia manifiesta sobre el componente de disposición final del servicio público de Aseo que se realiza en el Relleno Sanitario Doña Juana, además ordena al Director Jurídico de la entidad, preparar los contratos

necesarios para dar continuidad a la operación del Relleno Sanitario Doña Juana y enviar el respectivo expediente con copias de los actos administrativos y los contratos originados en la Urgencia Manifiesta y demás antecedentes técnicos y administrativos, documentos que remitirá a la Contraloría Distrital, para el control del que trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Con base en lo anterior, la Contraloría de Bogotá el 23 de noviembre de 2009 con radicación 200975970 dirigido a la Directora General de la UAESP, envió el *“Pronunciamiento sobre los hechos y circunstancias que determinaron la declaración por parte de la UAESP de la urgencia manifiesta adoptada mediante Resolución 574 de 2009”* y concluye:

*“En consecuencia de acuerdo con el análisis adelantado por éste órgano de control es dable concluir de manera contundente que los hechos y las circunstancias señaladas en los considerando que motivaron el acto administrativo por medio del cual la UAESP declaró la urgencia manifiesta, son a todas luces infundados.*

*Por el contrario, la Contraloría de Bogotá considera que la UAESP no tuvo en cuenta los principios de la función administrativa, contractual y de la gestión fiscal siendo con ello negligente frente al deber constitucional y legal de actuar con transparencia y con planeación.*

*En razón de lo anterior y por considerar que existen serios indicios, en principio, de presuntas omisiones por parte de la UAESP para adelantar en oportunidad el proceso licitatorio, me permito comunicarle que daré traslado del presente pronunciamento junto con los documentos remitidos por usted a la Personería de Bogotá D.C., para lo de su competencia de conformidad con el artículo 43 de la ley 80 de 1993”.*

Con relación a lo anterior, se revisaron los informes de auditoría gubernamental con enfoque integral efectuados a la UAESP por parte de la Contraloría de Bogotá desde el año de 2010 y no se evidenciaron hallazgos relacionados con el contrato interadministrativo 398 de 2009 objeto de esta auditoría; igualmente se oficio a la entidad mediante comunicación 210000-UAESP-AE-06 con el fin de ahondar si existían procesos disciplinarios o actuaciones relacionadas con este contrato.

La UAESP, mediante oficio 20137010032961 contestó *“... se oficio a la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa de Asuntos Disciplinarios con el fin de informar si en ese despacho, a la fecha se encuentra en curso o finalizado algún proceso disciplinario por los hechos citados.*

*Por otra parte es preciso señalar, que una vez consultadas las bases de datos del Grupo de Control Disciplinario Interno en la Subdirección de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, así como, en el Sistema de Información Disciplinario del Distrito Capital, en los cuales, no se evidencio registro alguno de procesos disciplinarios en curso o finalizados relacionados con los hechos descritos”.*

## 2.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CONTROL INTERNO

El archivo del contrato interadministrativo 398 de 2009, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP y Aguas de Bogotá S.A. ESP., consta de ochenta y ocho (88) cajas carpetas, al verificarlas en el archivo de contratación de la UAESP, se observa hacinamiento y no cuenta con las normas técnicas y de seguridad que establece el Decreto 514 del 20 de Diciembre de 2006, "Por el cual se establece que toda entidad pública a nivel Distrital debe tener un Subsistema Interno de Gestión Documental y Archivos (SIGA) como parte del Sistema de Información Administrativa del Sector Público.", en su artículo 16, que a letra dice:

**“Áreas de Almacenamiento:** Cada nivel de archivo debe contar con las áreas de almacenamientos cuya capacidad, diseño y dotación, debe considerar el volumen y clase de documentos que deben ser guardados en ellas, y al desarrollo de los procesos y procedimientos propios del archivo y su servicio”, la entidad al no contar con sitios adecuados de archivos, la información puede sufrir algún deterioro y por ende pérdida de memoria institucional. Siendo esta una situación generadora de hallazgo administrativo al estar en contravía del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

## 2.3 ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDAD - AIU.

### 2.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria: Administración, imprevistos y utilidad – AIU- Oferta de Suministros.

La naturaleza del contrato interadministrativo 398 de 2009, ha incluido el concepto de AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), que aparece desde la propuesta presentada por el contratista Aguas de Bogotá S.A ESP, y que se discriminó de la siguiente manera:

**CUADRO 2**  
**DISCRIMINACION AIU PROPUESTO POR AGUAS DE BOGOTA S.A ESP.**

CONCEPTO	%
Administración	6
Imprevistos	5
Utilidad	10
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>

Fuente: Información remitida por la UAESP.

Este AIU, se aplicó para varios de los ítems, de acuerdo con la información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-, como consta en el documento elaborado por Aguas de Bogotá S.A.ESP., denominado “*PRECIOS REFERENCIA Y ANALISIS PRECIOS UNITARIOS OBRAS DE ADECUACION TOTAL EN ZONA DE OPTIMIZACION DE LAS ZONAS VII Y VIII DEL RELLENO*”

**SANITARIO DOÑA JUANA EN BOGOTA D.C. (NO INCLUYE OBRAS DE ADEUACION DURANTE LA OPERACIÓN NI OBRAS DE CIERRE Y CLAUSURA)**, y para el efecto se destacan los siguientes ítems :

**CUADRO 3**  
**MUESTRA ITEMS SUMINISTROS**

Cifras en pesos			
ITEM	CONCEPTO	UNIDADES	VALOR
4.1.3.2 literal f.	Suministro de Bomba para caudal 50 HP Altura dinámica 13m	2	24.000.000
4.1.6.3	"Suministro de tuberías para filtros 350 mm perforada (HDPE PN 12.5) incluye acces (sic)",	1.694 metros	460.416.326
4.1.6.4	"Suministro de tubería filtros 350 mm (HDPE PN 12.5) incluye acces (sic)"	847 metros	209.280.148
4.1.6.5	"Suministro de tuberías 350 mm (HDPE PN 12.5) incluye acces (sic)"	2.541 metros	627.840.444
4.18.2	"Suministro de concreto 35 mpa"	22.8 metros cúbicos	9.309.696

Fuente: A partir de información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP.

El valor total de los anteriores ítems asciende a la suma de MIL TRESCIENTOS TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CATORCE PESOS (\$1.330.846.614), que corresponde a suministros, de acuerdo con la información remitida.

Si al valor de los citados suministros, se les aplica el AIU del 21%, la cifra obtenida es de DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SETESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS (\$279.477.789), cifra que se constituye en un presunto mayor valor para la UAESP.

Es de señalar que por su naturaleza a los contratos de suministro no se les debe aplicar AIU; sin embargo la UAESP aceptó en el presupuesto entregado por Aguas de Bogotá S.A.-ESP; la suma de DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SETESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS (\$279.477.789), por concepto del AIU en suministros dentro del contrato interadministrativo 398 de 2009.

La presunta debilidad en la gestión por parte de la UAESP, se materializa cuando no se pronunció sobre la inconveniencia de asumir el valor de AIU presentado por Aguas de Bogotá S.A ESP, por los suministros, dineros que impactaron de manera negativa la estructura financiera de la UAESP en un valor de DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SETESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS (\$279.477.789).

En general el concepto de AIU<sup>1</sup>, en sentido estricto, no se aplica para la compra de suministros: adquirir bombas, tuberías y/o concreto es una actividad que no implica un imprevisto ni tampoco podría ser fuente de utilidad para el contratista en calidad de adquirente, esto significaría que el presunto mayor valor presentado estaría afectando de manera negativa la estructura financiera de la UAESP.

La UAESP debe demostrar que efectivamente se presentan costos por concepto de imprevistos, administración y utilidad en la compra de insumos, en caso contrario se estaría configurando un presunto enriquecimiento injustificado para el contratista.

La presunta incidencia disciplinaria hace alusión al incumplimiento de lo normado en el numeral 3 del artículo 48 Ley 734 de febrero 5 de 2002 “...Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.” Situación generadora de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### 2.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria: Administración, imprevistos y utilidad- AIU – Suministros en Actividades pendientes.

Dentro del proceso de liquidación, como consta en el acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato interadministrativo 398 del 2 de octubre de 2009, celebrado entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UASEP y Aguas de Bogotá S.A. ESP, documento firmado el día 20 de diciembre de 2012, aparece en el numeral 10.2 la metodología de identificación y valoración de pendientes, los cuales no fueron totalmente ejecutados dentro del contrato, conforme se ilustra:

---

<sup>1</sup> Contraloría General de la República-Oficina Jurídica. 80112-EE75841. Bogotá D.C. Septiembre 29 de 2011.”...Por lo anterior, las entidades que administran recursos públicos solo pueden pagar los “imprevistos” que el contratista **acredite**, porque la destinación de esta previsión es específica y no puede convertirse en parte de la “utilidad” del contratista...”

**CUADRO 4**  
**AIU POR PENDIENTES RECONOCIDOS Y PAGADOS EN ACTIVIDADES Y SUMINISTROS**  
Cifras en pesos

ITEM	AIU (21%)	IMPREVISTO (5%)
2.1.9,	2.275.358	541.752
2.1.10,	1.782.308	424.359
2.1.13,	1.593.417	379.385
2.3.12,	10.528.686	2.506.830
2.3.13,	18.155.340	4.322.700
2.3.14,	302.589	72.045
2.3.1.2,	10.528.686	2.506.830
2.3.1.3,	18.155.340	4.322.700
2.3.1.4,	302.589	72.045
2.3.1.5,	4.082.400	972.000
2.3.1.6,	1.050.000	250.000
2.4.1,	13.941.900	3.319.500
2.4.3,	1.394.190	331.950
2.4.5,	11.153.520	2.655.600
2.5.13,	1.890.000	450.000
2.5.14,	978.600	233.000
2.5.19,	7.683.984	1.829.520
2.5.20,	16.032.450	3.817.250
3.7.1,	3.021.105	719.311
3.7.2,	1.191.711	283.741
3.7.3,	1.213.348	288.892
3.7.4,	7.377.703	1.756.596
2.1.11,	1.607.352	382.703
2.4.4,	13.983	3.329
2.5.10,	413.784	98.520
2.5.22,	9.849.000	2.345.000
3.2.5,	444.462	105.824
3.2.6,	3.395.687	808.497
3.5.1,	378.840	90.200
<b>SUBTOTAL ACTIVIDADES</b>	<b>150.738.332</b>	<b>35.890.079</b>
<b>COSTOS INDIRECTOS - SUMINISTROS</b>		
NUMERAL	AIU (25%)	IMPREVISTO (5%)
10.3.1.3,	19.540.225	3.908.045
10.3.1.4,	1.965.000	393.000
10.3.2.1,	30.077.870	6.015.574
<b>SUBTOTAL SUMINISTROS</b>	<b>51.583.095</b>	<b>10.316.619</b>
<b>TOTAL IMPREVISTOS 5%</b>		<b>46.206.698</b>

Fuente: A partir de información del acta de liquidación de mutuo acuerdo contrato No. 398 de 2009.

El valor calculado de los imprevistos asciende a la suma de CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS (\$46.206.698), cifra que corresponde al imprevisto del 5% del valor de las actividades pendientes y los suministros relacionados, cifra esta que afecta de manera negativa la estructura financiera de la UAESP; contraviniendo presuntamente el Artículo 6º, de la Ley 610 de 2000.

Se debe precisar, que para los ítems de suministro no se debe incluir el concepto de AIU; es de señalar que para los suministros no existe riesgo, ni tampoco imprevisto; sumado al hecho que para estos obra la garantía; así las cosas, estaría frente a un presunto favorecimiento a terceros.

De otra parte, en el acta de liquidación en comento se consideran valores por concepto de AIU por actividades pendientes de realizar por el contratista por valor de CIENTO CINCUENTA MILLONES SETESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$150.738.332).

**CUADRO 5**  
**VALORES AIU POR ACTIVIDADES PENDIENTES POR REALIZAR**

Cifra en pesos

ITEM	VALOR \$
2.1.9.	2.275.358
2.1.10.	1.782.308
2.1.13.	1.593.417
2.3.12.	10.528.686
2.3.13.	18.155.340
2.3.14.	302.589
2.3.1.2.	10.528.686
2.3.1.3.	18.155.340
2.3.1.4.	302.589
2.3.1.5.	4.082.400
2.3.1.6.	1.050.000
2.4.1.	13.941.900
2.4.3.	1.394.190
2.4.5.	11.153.520
2.5.13.	1.890.000
2.5.14.	978.600
2.5.19.	7.683.984
2.5.20.	16.032.450
3.7.1.	3.021.105
3.7.2.	1.191.711
3.7.3.	1.213.348
3.7.4.	7.377.703
2.1.11.	1.607.352
2.4.4.	13.983
2.5.10.	413.784
2.5.22.	9.849.000
3.2.5.	444.462
3.2.6.	3.395.687
3.5.1.	378.840
<b>Subtotal AIU</b>	<b>150.738.332</b>

Fuente: A partir de información del acta de liquidación de mutuo acuerdo contrato No. 398 de 2009.

La UAESP, reconoció pagar a Aguas de Bogotá S.A ESP., un AIU (administración, imprevistos y utilidad) por los suministros, sin realizar alguna objeción al respecto, por cuanto aceptó tanto la inclusión en el contrato como su posterior reconocimiento por actividades de suministro que desde el inicio no debieron ser incluidas. Esta operación por parte del gestor fiscal constituyó una mengua en los recursos, al ser permisivo y no prever la legalidad de estas erogaciones.

Los imprevistos, como lo indica su propia naturaleza, se calculan con base en estimativos, sin que exista certeza de su ocurrencia, por lo tanto tan solo deberían pagarse en la medida en que se demuestre que efectivamente se incurrió en ellos, que el imprevisto se dio y que no obedeció a debilidades en la planeación y/o imprevisión del contratista; el pago con dineros públicos que siempre tienen destinación específica debe conducir a un beneficio.

El imprevisto cubre los gastos y los riesgos en que incurre el contratista, de no presentarse no hay razón para proceder a su reconocimiento porque no son erogación del contratista.

El manejo económico y eficiente de los recursos públicos no puede estar soportado en una simple costumbre, sin formalismo alguno, que ha hecho carrera al punto de reconocer, sin fórmula de juicio alguno, los gastos no causados a título

de imprevistos porque ello implica que la erogación no tendría contrapartida ni causa lícita probable del imprevisto constitutivo del AIU; de hecho todo aquello que se pague con recursos públicos y no se encuentre plenamente justificado constituye un sobrecosto y consecuentemente un detrimento para el erario público. Por tratarse de recursos con destinación específica, si el imprevisto se pagó y no se justificó, significa que de manera automática aumento la utilidad del contratista configurándose de manera presunta un enriquecimiento ilícito.

La presunta incidencia disciplinaria hace alusión al incumplimiento de lo normado en el numeral 3 del artículo 48 Ley 734 de febrero 5 de 2002 *“...Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.”*. Situación generadora de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

#### 2.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA - PLIEGO DE CARGOS.

Durante la ejecución del contrato 398/09, la Interventoría informó sobre los atrasos e incumplimientos en los que venía incurriendo el contratista Aguas de Bogotá S.A ESP.

Mediante memorando HMV-CONCOL-518-10 de fecha 14/05/2010 a folios 6 y 7, el Director de Interventoría del Consorcio HMV-CONCOL recomienda dar inicio al proceso sancionatorio contra Aguas de Bogotá S.A. ESP, cuando dice: *“para la aplicación de las sanciones pertinentes por incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales de conformidad con la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y todos los documentos contractuales”*.

Posteriormente, con fecha 11 de agosto de 2010 a folios 12 y 13, el Director de Interventoría del Consorcio HMV-CONCOL en misiva HMV-CONCOL-933-10 dirigida al Director Operativo de la UAESP, recuerda que la interventoría recomendó iniciar proceso sancionatorio y manifiesto que *“... a la fecha de esta comunicación AGUAS DE BOGOTA S.A. ESP., sigue sin dar cumplimiento a su obligación...”*

Del folio 8 al 11 reposa un acta de acuerdo de fecha 24 de junio de 2010, suscrita por la Directora General de la UAESP, Gerente General de Aguas de Bogotá S.A ESP y el Director de Interventoría, en donde se adopta un nuevo cronograma de actividades y se señala de manera puntual en el párrafo primero del artículo primero que: *“...En caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales y/o de los compromisos adquiridos a través de la elaboración y aprobación de este cronograma, la unidad continuará con los trámites administrativos de imposición de multas que correspondan.”*  
Subrayado fuera del texto.



Con fecha 27/10/10, en oficio con radicado No. 2010EE-9188, folios 21 al 23, la Directora de la UAESP se dirige al representante legal de Aguas de Bogotá S.A. ESP., para señalar que *“...ante la grave situación puesta de presente por la Interventoría y evidenciada por la Unidad frente a los presuntos incumplimientos de Aguas de Bogotá S.A. ESP., es necesario que se presenten de manera inmediata las explicaciones frente a cada uno de los temas referidos en la presente comunicación y se adelantes las gestiones que correspondan para entregar las obras pendientes en el estado en que se encuentran y de manera inmediata”*

Con los antecedentes citados, entre otros, que obran en las carpetas del contrato 398 de 2009 era evidente el incumplimiento, los retrasos y sobre todo las opciones de carácter legal que en el clausulado del contrato existían para que la UAESP procediera a imponer las multas, hacer efectivas las pólizas y en general a exigir de parte del contratista Aguas de Bogotá S.A ESP, el cumplimiento de sus obligaciones.

Tan evidente era la situación que en los folios 28 al 34 reposa el documento con radicado No. 2010EE-9292 de fecha 29/10/10 suscrito por la Directora Jurídica de la UAESP y dirigido al representante legal de Aguas de Bogotá S.A. ESP., denominado expediente numero 02 de 2010 Pliego de cargos – Presunto incumplimiento manejo y operación del RSDJ.

En el pliego de cargos, se evidencian los seis (6) incumplimientos, que posteriormente son retomados por la Resolución No. 690 de 5 de diciembre de 2011 donde se destaca el numeral E- Posible sanción, que consignó de manera puntual *“... se efectuaran las valoraciones de los incumplimientos según corresponda, se dará aplicación a lo establecido en la cláusula 19 del Contrato Interadministrativo numero 398 de 2009 y se harán efectivas las garantías y coberturas constituidas por Aguas de Bogotá para la ejecución del contrato”*.

Las actuaciones en procura de sancionar al contratista Aguas de Bogotá S.A ESP, tiene como referente formal el expediente No. 02 del 29 de octubre de 2010 *“Pliego de cargos – Presunto incumplimiento manejo y operación RSDJ”*; es de señalar que el contrato No. 398 de 2009 terminó el 12 de octubre de 2010 y la formulación del pliego de cargos se hace con posterioridad a la finalización del contrato, es decir, ya no es posible adelantar acciones para corregir, mitigar y/o eliminar las causas que generaron el incumplimiento.

El pliego de cargos identifica los siguientes incumplimientos:

**CUADRO 6  
INCUMPLIMIENTOS DE AGUAS DE BOGOTÁ S.A ESP DETERMINADOS POR LA UAESP**

NUMERO	PRESUNTO INCUMPLIMIENTO
1	Adecuación de las terrazas 1 y 2 de la zona de optimización.
2	Capacidad remanente al término del contrato
3	Adecuación de la zona de biosólidos
4	Cierre de la Zona VIII
5	Perforación de chimeneas
6	Adecuación de zona de emergencia

Fuente: Pliego de cargos contrato interadministrativo 398 de 2009.

La respuesta al pliego de cargos, que obra en los folios 39 al 49 (Actuación Administrativa No. 02 de 2010), manifiesta de manera específica "... *solicito se nos exonere de los cargos por haber cumplido nuestras obligaciones, haber colaborado noblemente en la consecución del objetivo de la UAESP...*" Subrayado fuera del texto.

Es necesario señalar que el contratista Aguas de Bogotá S.A ESP, percibe una remuneración del 8.5% de los ingresos de la operación del relleno con ocasión del contrato interadministrativo 398 de 2009, el interés económico soportado en un modelo financiero que mal podría ser un concepto de nobleza a la que pretende acudir el contratista en su respuesta al pliego de cargos.

Sin embargo, dentro del expediente aparece el oficio con número de radicado HMV-CONCOL-070-11 de fecha 24/01/11, que obra del folio 62 al 65, suscrito por el Director de Interventoría Consorcio HMV-CONCOL y dirigido a la Dirección Operativa de la UAESP donde se manifiesta que "... *los atrasos en la obra, no fueron de días ni de semanas, sino que, frente al mismo cronograma del operador, fueron de meses, sin que la lluvia, los diseños o la falta de determinación de adicionales por parte de la UAESP puedan ser tomados como causa de los atrasos, máxime si se tiene en cuenta que el objeto del contrato era por cuenta y riesgo de Aguas de Bogotá S.A. ESP.*"

Lo débil en la gestión con la que actuó la UAESP, para exigir de manera ágil y oportuna tanto el cumplimiento de las obligaciones del contratista como la correspondiente imposición de la multa, era tal que al interior de las mismas dependencias de la UAESP, los trámites tampoco fluían tal y como lo demuestra el memorando con radicado 2011EE-724 del 01/02/11, suscrito por la Directora Jurídica de la UAESP y dirigido al Director Operativo de la UAESP, y donde se señala que desde el 10 de noviembre de 2010 la Dirección Jurídica remitió copia de los descargos de Aguas de Bogotá S.A ESP y textualmente se señala: "... *por lo que amablemente solicitamos a la Dirección Operativa que nos remita a la mayor brevedad posible el concepto solicitado*", es decir que trascurrieron más de ochenta días (80) y el concepto no había sido debidamente entregado.

La UAESP, pese a conocer de manera reiterada el incumplimiento por parte del contratista Aguas de Bogotá no procedió a aplicar las multas contempladas en el clausulado del contrato 398 de 2009.

Con la situación anterior, presuntamente se estaría transgrediendo lo normado en el parágrafo 3 del artículo 84 de la Ley 1474 julio 12 de 2011: “...*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*”

La presunta incidencia disciplinaria citada, se circunscribe al incumplimiento de lo normado en el numeral 4 del artículo 48 de la Ley 734 de febrero 5 de 2002 que así reza: “*Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preterintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función.*”

Igualmente, en el artículo 90 de la Ley 1474 de julio 12 de 2011 establece: “*INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:*

- a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales;*
- b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;*
- c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales...*”

De otra parte, el artículo 31 de la Ley 80 de 1993 establece que: “*DE LA PUBLICACION DE LOS ACTOS Y SENTENCIAS SANCIONATORIAS. La parte resolutive de los actos sancionatorios, una vez ejecutoriados, se publicará por dos (2) veces en medios de comunicación social escrita con amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad estatal respectiva y se comunicará a la cámara de comercio en que se encuentre inscrito el contratista sancionado. También se publicará en el Diario Oficial y se comunicarán a la Procuraduría General de la Nación.*”

## 2.5 RESOLUCION No. 690 DEL 05 DE DICIEMBRE DE 2011.

Posterior a la elaboración del pliego de cargos, y una vez evaluados los argumentos presentados por el contratista Aguas de Bogotá S.A ESP, la UAESP expidió la Resolución No. 690 de 2011 “*Por la cual se resuelve la actuación administrativa No. 02 de 2010 en contra de Aguas de Bogotá S.A. ESP., se ordena el archivo parcial del expediente, se declaran unos incumplimientos y se hace efectiva la clausula penal del Contrato Interadministrativo 398 de 2009*”, mediante la cual se desvirtúan algunos cargos.

Dicha Resolución, se expide diez y nueve meses (19) después de la primera comunicación que obra en el expediente donde la interventoría informa de los incumplimientos.

Conocido el texto de la Resolución No. 690 del 5 de diciembre de 2011, el contratista Aguas de Bogotá S.A.-ESP; presentó un documento en el cual se relaciona la manera como evolucionaron algunos de los valores de las actas levantadas en el 2011 y las cifras que quedaron plasmadas en la Resolución No. 690/11, que se reflejan a continuación:

**CUADRO 7**  
**COMPARATIVO VALORES ACTAS 2011 FRENTE A LA RESOLUCION 690/11**

Cifra en pesos

ITEM	VALOR SEGUN ACTAS REMITIDAS EN EL 2011 \$	VALORES RESOLUCION NUMERO 690 DE 2011 \$	DIFERENCIA \$
Relleno compactado en arcilla 85% de humedad optima cond. (sic) Humedal (h=1.8, a=1.10)	9.938.214	10.269.488	331.274
Perfilado de fondo planos de la adecuación	2.203.896	9.191.119	6.987.223
Suministro e Instalación (extendido) geomembrana 60 mi/s texturizada (fondo).	98.511.182	80.331.900	(18.179.282)
Termosellado de geomembrana de 60 Mils.	5.915.073	8.033.190	2.118.117
Costura de empalme de geomembrana zonas antiguas (zona 7).	80.569		(80.569)
Suministro e instalación de geotextil de protección de geomembrana NT 350 grlm <sup>2</sup> ; 4KN (fondo)	10.877.900	64.265.520	53.387.620
Sistema de drenaje			-
Suministro de tuberías para filtros 350 mm perforada (HDPE PN 12.5) incluye accesorios.	96.558.000		(96.558.000)
Suministro de tubería filtros 350 mm (HDPE PN 12.5) incluye accesorios	232.320.000		(232.320.000)
Suministro e instalación de tubería 160 mm (HDPE PN 12,5) para salida de gas sistema de drenaje de fondo (BIOGAS), incluye acceso	2.384.184		(2.384.184)
Drenes de talud en Gavión Sección 1.00 x 0.50 m (incluye malla eslabonada y rajón) salidas cajas Z8 y Z7	3.833.280	5.638.600	1.805.320
Suministro e instalación de tubería de conducción de lixiviados desde dique a pondaje 7 de 350 mm (HDPE PN 12,5) incluye accesorios y arena para cimentación (0,80 x 0,80 m).	14.399.000		(14.399.000)
Suministro e instalación piedra partida (base estabilización vía)	76.323.716		(76.323.716)
Suministro, instalación y compactación Sub-base granular	49.359.299		(49.359.299)
Suministro, instalación y compactación Base granular	47.240.910		(47.240.910)
Suministro e instalación de geotextil Tejido tipo sintex 3*3 de 52 KN/m o similar	19.929.777		(19.929.777)
Construcción cuneta sección triangular (0.30m * 0.30 m e=0.05)	2.560.947		(2.560.947)

ITEM	VALOR SEGUN ACTAS REMITIDAS EN EL 2011 \$	VALORES RESOLUCION NUMERO 690 DE 2011 \$	DIFERENCIA \$
Construcción cuneta sección triangular (0.80m * 0.80 m e=0.10)	19.565.627		(19.565.627)
Excavación en tierra negra	124.119.326		(124.119.326)
Traslado de tubería de Biogás - Pegue de tubería por termofusión	12.501.720		(12.501.720)
Caja para lixiviados después del dique norte No 1 (Incluye suministro e instalación de una válvula de 14")	17.407.319	16.885.099	(522.220)
Caja para lixiviados después del dique norte No 2	6.866.525	5.905.211	(961.314)
Caja para lixiviados después del dique norte No 5 (Incluye suministro e instalación de 3 válvulas, 2 de 14").	42.509.623	25.504.023	(17.005.600)
Vía principal	88.907.351		(88.907.351)
CAPACIDAD REMANENTE MINIMO DE 6 MESES	2.432.059.095	2.652.093.639	220.034.544
VALORACION DEL DANO CAUSADO POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA CAPACIDAD REMANENTE		1.949.569.808	1.949.569.808
Construcción de trincheras drenantes	62.988.210		(62.988.210)
Iluminación del RSDJ	7.740.564		(7.740.564)
Manejo de brotes de lixiviado Zona VIII	129.325.800		(129.325.800)
Otras propuestas de inversión no ejecutadas	80.000.000		(80.000.000)
Adecuación Bomba tipo lápiz eléctrica y accesorios por pozo para zonas saturadas	80.000.000		(80.000.000)
Instrumentación del RSDJ	18.413.346		(18.413.346)
Elementos hurtados del sistema de extracción forzada de Zona II	4.131.194		(4.131.194)
Adecuación de la celda de lodos de Cantera Eterna	3.379.141		(3.379.141)
Adecuación de la celda de lodos de emergencia de Zona VI	598.569		(598.569)
Diseño de Pondaje 7	400.000		(400.000)
Adecuación del pozo séptico del servicio sanitario de la interventoría en zona VIII	1.800.000		(1.800.000)
Mejoramiento de la vía de acceso en pondajes de zona II	29.880.000		(29.880.000)
Reposición de válvulas de salida	16.134.080		(16.134.080)
Cortes de pasto en algunos sectores. Pondaje 7, Zona de Pondajes II, pondaje 2 antiguo y Secador de Lodos	532.000		(532.000)
Caudalímetro de llegada al pondaje 7	10.000.000		(10.000.000)
Reconstrucción del canal de contingencia	1.666.928		(1.666.928)
Seguridad en pondajes Zona II	1.928.884		(1.928.884)
Mantenimientos pondajes II-2	12.061.359		(12.061.359)
Lámina de agua-lixiviado en cantera eterna	552.508		(552.508)
Mantenimiento compuertas y caja válvulas de pondajes	3.920.798		(3.920.798)
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3.881.825.914</b>	<b>4.827.687.597</b>	<b>945.861.683</b>
Pago de la compensación del 1% por la utilización de aguas	73.244.012		(73.244.012)

ITEM	VALOR SEGUN ACTAS REMITIDAS EN EL 2011 \$	VALORES RESOLUCION NUMERO 690 DE 2011 \$	DIFERENCIA \$
Maquinaria que debe ser restituida o revertida	256.000.000		(256.000.000)
Otros incumplimientos operativos no descritos		4.378.571.949	4.378.571.949
INCUMPLIMIENTOS DE OBLIGACIONES ASUMIDAS EN EL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA) Y DE RESOLUCIONES DE LA CAR.	380.605.731		(380.605.731)
Ficha 5, Medidas ambientales Zona II área 3 (ITEM 15)	2.116.037		(2.116.037)
Ficha 2.2, PMA ZVIII. Resolución Car 167 y 677	861.149		(861.149)
<b>TOTAL</b>	<b>3.881.825.914</b>	<b>9.206.259.546</b>	<b>5.324.433.632</b>

Fuente: Cálculos a partir de información entregada por la UAESP.

En el cuadro comparativo valores actas 2011 frente a la Resolución 690/11, información entregada por la UAESP a este equipo auditor, señala en la primera columna la identificación de cada ítem comprometido; en la segunda columna se señala el valor en pesos y que corresponde al obtenido en las actas firmadas durante el año 2011; en la tercera columna aparece el valor que para cada ítem fue definido en la Resolución 690 de 2011 y en la cuarta columna la diferencia entre los valores reseñados.

Es de explicar, que el cuadro original que contiene la información fue elaborado por Aguas de Bogotá S.A ESP; cuando la diferencia es positiva significa que el valor de las actas del 2011 es menor al registrado en la Resolución 690/11 y favorece al contratante UAESP; cuando la diferencia es negativa quiere decir que el valor en actas 2011 es menor al registrado en la Resolución 690/11 y en este caso es a favor de los intereses de Aguas de Bogotá S.A ESP.

El incremento final entre el valor de las actas del 2011 y la resolución 690/11 fue de CINCO MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$5.324.433.632), pasando de TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS VEINTICINCO MIL NOVECIENTOS CATORCE PESOS (\$3.881.825.914) obtenidos de las actas 2011 frente a los NUEVE MIL DOSCIENTOS SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS (\$9.206.259.546).

El 82% del valor del incremento reseñado se atribuye al ítem “*Otros incumplimientos operativos no descritos*” que aparecen en la Resolución 690/11 con un valor de CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$4.378.571.949), valor que no fue tenido en cuenta en las actas 2011.

El ítem “VALORACION DEL DAÑO CAUSADO POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA CAPACIDAD REMANENTE” no se registra en las actas 2011 y aparece en la Resolución 690/11 con un valor de MIL NOVESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS OCHO PESOS (\$1.949.569.808), que equivale al 36.6% de la diferencia entre los valores actas 2011 frente a la Resolución citada.

De otra parte, también existen una serie de ítems que pese a citarse en las actas de 2011, no se consignan en la Resolución 690/11, es decir que presuntamente no se le estaría cobrando al contratista Aguas de Bogotá S.A ESP.

**CUADRO 8**  
**ÍTEMES REGISTRADOS EN ACTAS Y QUE NO APARECEN EN RESOLUCIÓN 690/11**  
Cifras en pesos

ITEM	VALOR SEGUN ACTAS REMITIDAS EN EL 2011
Costura de empalme de geomembrana con zonas antiguas (zona 7).	80.569
Suministro de tuberías para filtros 350 mm perforada (HDPE PN 12.5) incluye accesorios.	96.558.000
Suministro de tubería filtros 350 mm (HDPE PN 12.5) incluye accesorios	232.320.000
Suministro e instalación de tubería 160 mm (HDPE PN 12,5) para salida de gas sistema de drenaje de fondo (BIOGAS), incluye acceso	2.384.184
Suministro e instalación de tubería de conducción de lixiviados desde dique a pondaje 7 de 350 mm (HDPE PN 12,5) incluye accesorios y arena para cimentación (0,80 x 0,80 m).	14.399.000
Suministro e instalación de piedra partida (base de estabilización de vía)	76.323.716
Suministro, instalación y compactación Sub-base granular	49.359.299
Suministro, instalación y compactación Base granular	47.240.910
Suministro e instalación de geotextil Tejido tipo sintex 3*3 de 52 KN/m o similar	19.929.777
Construcción de cuneta sección triangular (0.30m * 0.30 m e=0.05)	2.560.947
Construcción de cuneta sección triangular (0.80m * 0.80 m e=0.10)	19.565.627
Excavación en tierra negra	124.119.326
Traslado de tubería de Biogás - Pegue de tubería por termofusión	12.501.720
Vía principal	88.907.351
Construcción de trincheras drenantes	62.988.210
Iluminación del RSDJ	7.740.564
Manejo de brotes de lixiviado Zona VIII	129.325.800
Otras propuestas de inversión no ejecutadas	80.000.000
Adecuación Bomba tipo lápiz eléctrica y accesorios por pozo para zonas saturadas	80.000.000

ITEM	VALOR SEGUN ACTAS REMITIDAS EN EL 2011
Instrumentación del RSDJ	18.413.346
Elementos hurtados del sistema de extracción forzada de Zona II Área 2	4.131.194
Adecuación de la celda de lodos de Cantera Eterna	3.379.141
Adecuación de la celda de lodos de emergencia de Zona VI	598.569
Diseño de Pondaje 7	400.000
Adecuación del pozo séptico del servicio sanitario de la interventoría en zona VIII	1.800.000
Mejoramiento de la vía de acceso en pondajes de zona II	29.880.000
Reposición de válvulas de salida	16.134.080
Cortes de pasto en algunos sectores. Pondaje 7, Zona de Pondajes II, pondaje 2 antiguo y Secador de Lodos	532.000
Caudalímetro de llegada al pondaje 7	10.000.000
Reconstrucción del canal de contingencia	1.666.928
Seguridad en pondajes Zona II	1.928.884
Mantenimientos pondajes II-2	12.061.359
Lámina de agua-lixiviado en cantera eterna	552.508
Mantenimiento compuertas y caja válvulas de pondajes	3.920.798
Pago de la compensación del 1% por la utilización de aguas	73.244.012
Maquinaria que debe ser restituida o revertida	256.000.000
INCUMPLIMIENTOS DE OBLIGACIONES ASUMIDAS EN EL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA) Y DE RESOLUCIONES DE LA CAR.	380.605.731
Ficha 5, Medidas ambientales adicionales Zona II área 3 (ITEM 15)	2.116.037
Ficha 2.2, PMA ZVIII. Resolución Car 167 y 677	861.149

Fuente; A partir de información remitida por la UAESP. Contrato 398 de 2009.

Los valores que presuntamente se estarían dejando de cobrar por parte de la UAESP al Contratista Aguas de Bogotá S.A ESP, ascienden a la suma de MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS TREINTA MIL SETESCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$1.964.530.736)

Igualmente, es de admitir que se presentan algunas diferencias entre los valores obtenidos a partir de las actas elaboradas en el año 2011 y los valores consignado en la Resolución No. 690 de 2011 y que para efectos de esta auditoría se referencian de la siguiente manera:

- La actividad 7.3.1.1.2 “Relleno compactado en arcilla 85% de humedad optima cond. Humedal ( $h=1.8$ ,  $a=1.10$ )”, en las actas del 2011 registran un valor de \$9.938.214, y en el acta de liquidación registra \$10.269.488, es decir una diferencia de \$331.274 que representa un incremento del 3.3%.



- La actividad “*Perfilado de fondo planos de la adecuación*” en las actas de 2011 presenta un valor de \$2.203.896 y en el acta de liquidación ese valor es de \$9.191.119, una diferencia de \$6.987.223 que representa un incremento del 317%. Manifiesta Aguas de Bogotá S.A ESP, que *“Es inconsistente el valor presentado en la resolución 690 de 2011 ya que en el acta precedente se avala por parte de la interventoría 6.407 m2 correspondiente al 76% de recibido de la obra, sin embargo en la resolución aparece como si no se recibiera ninguna cantidad. Y según los gráficos de auto cad se realizaron 8.392 m2”*.
- En la actividad denominada “*Suministro e Instalación (extendido) geomembrana 60 mil/s texturizada (fondo).*”, las actas 2011 registran un valor de \$98.511.182 y el valor de la Resolución 690 es \$80.331.900, con una diferencia de (\$18.179.282,00), que representa una disminución del 18.45%, Aguas de Bogotá S.A ESP, argumenta que *“Este valor se ajusto en su instalación a lo establecido en los diseños, el material triturado se entregó con las dimensiones especificadas, diferente es si ese diseño era el adecuado y no iba a presentar el tipo de problemas que relaciona la interventoría. Por lo cual, no puede ser responsabilidad de Aguas de Bogotá haber entregado esta actividad acorde con los diseños y estos presentaron fallas. En consecuencia se indica que el valor inicialmente presentado de 24.992,42 m2 fue verificado topográficamente, lo cual arrojó un área de 23.585,64 m2. ADEMÁS LA INTERVENTORIA LO ACEPTA Y LUEGO SE CONTRADICE, VER PAG 57. EL MANUAL DE OPERACION DE LA ZONA VIII así estipula que se hizo en esa zona y el manual de operación de la zona de optimización también.”*
- La actividad “*Termosellado de geomembrana de 60 Mils*”, en actas de 2011 el valor es \$5.915.073 y en la Resolución 690 es de \$8.033.190, una diferencia de \$2.118.117, que representa un incremento del 35.8%; Aguas de Bogotá S.A ESP, argumenta que *“Este valor no debe ser responsabilidad de ADB ya que se intervino la obra como lo indica el acta sin la presencia de Aguas de Bogotá, así las cosas, estas afirmaciones e inclusiones en el acta de liquidación, están partiendo de la base de las apreciaciones que se dieron sin ningún tipo de análisis técnico por parte de un tercero imparcial, donde se evidenciara si era necesario o no el levantamiento de tal manto; por lo cual, no es acertado ni técnica ni legalmente se le realice a nuestra empresa descuento por tal actividad que se completo de acuerdo a los diseños entregados por al UAESP.”*
- Para la actividad denominada “*Costura de empalme de geomembrana con zonas antiguas (zona 7)*”, el valor en actas 2011 es de \$80.569, sin embargo en la Resolución 690/11 dicho valor fue retirado, de manera que se registra una diferencia de (\$80.569).
- La actividad “*Suministro e instalación de geotextil de protección de geomembrana NT 350 gr/m2; 4KN (fondo)*” en actas 2011 registro un valor de \$10.877.900, sin embargo en la Resolución 690/11 aparece un valor de \$64.265.520, lo que significa una diferencia de \$53.387.620, que equivale a un incremento del 491%; Aguas de Bogotá S.A ESP, argumenta que *“El geotextil se instalo de*

*acuerdo a las especificaciones del diseño y de los manuales de operación, al igual que el rajón. Porque el valor se incrementa de la ultima acta a la resolución??”.*

- Respecto a la actividad “Suministro de tuberías para filtros 350 mm perforada (HDPE PN 12.5) incluye accesorios”, en las actas 2011 aparece un valor de \$96.558.000, pero en la Resolución 690/11 no aparece valor alguno de manera que la diferencia es de (\$96.558.000,00).

Los incumplimientos en que incurrió el contratista Aguas de Bogotá, S.A ESP, se identifican en el título II de la Resolución No. 690 de 2011, como se ilustra a continuación así:

**CUADRO 9**  
**INCUMPLIMIENTOS RESOLUCION 690 DE 2011.**

Cifra en pesos

NUMERO	PRESUNTO INCUMPLIMIENTO	VALOR EN PESOS
1	Adecuación de las terrazas 1 y 2 de la zona de optimización	4.378.571.949
2	Capacidad remanente al término del contrato	2.652.093.639 - Incumplimiento 1.949.569.808 - Daño
3	Adecuación de la zona de biosolidos	Archivo
4	Cierre de la Zona VIII	Archivo
5	Perforación de chimeneas	Archivo
6	Adecuación de zona de emergencia	Archivo

Fuente. A partir de información en Resolución 690 de 2011 UAESP.

El Título V de la Resolución 690/11, que hace referencia a la parte resolutive establece:

- Artículo 5, se ordena el archivo parcial respecto de la obligación de la adecuación de la zona de biosolidos.
- Artículo 6, se ordena el archivo parcial respecto de la obligación del cierre de la Zona VIII.
- Artículo 7, se ordena el archivo parcial respecto de la obligación de la perforación de chimeneas.
- Artículo 8, se ordena el archivo parcial respecto de la obligación de la adecuación de zona de emergencia.

Como se observa, de los seis (6) presuntos incumplimientos planteados inicialmente en el pliego de cargos, cuatro (4) fueron archivados al considerar la UAESP que los argumentos presentados por Aguas de Bogotá S.A ESP, fueron lo suficientemente convincentes para desvirtuarlos, de manera que el proceso sancionatorio se reduciría a solo por dos (2) de los presuntos incumplimientos.

## 2.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL -RESOLUCION No. 615 DEL 02 DE OCTUBRE DE 2012.

Con fecha 2 de octubre de 2012 la UAESP expide la Resolución No. 615 de 2012 *“Por la cual se resuelven dos recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 690 de 5 de diciembre de 2011, proferidas por la UAESP dentro de la actuación administrativa 02 de 2010.”*

Aguas de Bogotá S.A ESP, en el recurso de reposición impetrado contra la Resolución 690 de 2011 de la UAESP, argumentó las razones de carácter técnico, jurídico y económico por las cuales controvierte lo decidido; en especial se refiere a las deficiencias en los diseños y estudios de suelos, los índices de pluviosidad, que a su parecer fueron particularmente altos durante el año 2010 y todo un acervo documental que soporta el recurso de reposición y que quedó consignado en el texto de la Resolución 615 de 2012.

Partiendo del hecho que las actividades contaban con los respectivos amparos en pólizas de seguros, y por considerarse afectada por la Resolución 690 de 2011, la Compañía de Seguros La Previsora interpuso recurso de reposición argumentando *“VIOLACION A LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA SANCIONATORIA, REDUCCION PROPORCIONAL DE LA PENA POR INCUMPLIMIENTO EN RELACION CON LA CLAUSULA PENAL, ILEGALIDAD DEL ACTO QUE DECLARA INCUMPLIMIENTO EN UN CONTRATO INTERADMINISTRATIVO y por último que las FALENCIAS EN LOS ESTUDIOS PREVIOS NO PUEDEN SER IMPUTABLES AL CONTRATISTA”*

La Previsora argumenta que las comunicaciones con las cuales la UAESP informó y después inicio un proceso administrativo y luego constituyó un pliego de cargos, no fueron dadas a conocer en ningún momento. En general la Compañía de Seguros alega que no se agotó el procedimiento establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, que al tenor reza: *“Del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.”* Esto en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política Nacional.

La Previsora frente a la pretensión de la UAESP por la totalidad de la obra amparada, argumenta en su defensa lo normado en el artículo 1596 del Código Civil que establece: *“...rebaja de pena por cumplimiento parcial. Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal.”*

El Código de Comercio hace referencia a la CLÁUSULA PENAL en el artículo 867; *“Cuando se estipule el pago de una prestación determinada para el caso de incumplimiento, o de mora, se entenderá que las partes no pueden retractarse. Cuando la prestación principal esté determinada o sea determinable en una suma cierta de dinero, la pena no podrá ser superior al monto de aquélla. Cuando la prestación principal no esté determinada ni sea determinable en una*

*suma cierta de dinero, podrá el juez reducir equitativamente la pena, si la considera manifiestamente excesiva habida cuenta del interés que tenga el acreedor en que se cumpla la obligación. Lo mismo hará cuando la obligación principal se haya cumplido en parte.*”, argumento presentado por la Previsora para desestimar los cargos formulados por la UAESP.

La Previsora, manifiesta que la UAESP con la expedición de la Resolución 690 de 2011 desconoció parámetros establecidos en la Ley 80 de 1993, porque al ser el Contrato Interadministrativo 398 de 2009 un convenio interadministrativo no era factible aplicar cláusulas exorbitantes como declarar el incumplimiento.

Así mismo, se estaría trasgrediendo lo normado en el artículo 29 de la Constitución Política que hace referencia al debido proceso, el argumento de fondo es que la UAESP actuó como juez y parte; supone la Previsora que las relaciones entre contratistas y administración son de coordinación y no de subordinación, de manera particular entre entidades del estado.

Otro argumento es el relacionado con la entrega de diseños por parte de la UAESP para ejecutar obras del contrato Interadministrativo 398 de 2009, al efecto referencia el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993: *“Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia. La exigencia de los diseños no regirá cuando el objeto de la contratación sea la construcción o fabricación con diseños de los proponentes”*.

Vale la pena destacar lo consignado en la Resolución 615 de 2012, página 48 Folio 347, como parte de las argumentaciones de la Previsora S.A. Compañía de Seguros:”c) *La existencia de un dolo omisivo por parte de la entidad estatal que podría viciar el consentimiento frente a las cláusulas exagerativas de responsabilidad”* Subrayado por fuera del texto.

En la página 58, folio 352, de la Resolución 615 de 2012, se consignó el siguiente texto: *“Para decidir de plano la nulidad invocada, se tiene que, evidentemente dentro de la actuación administrativa señalada con el numero 002 de 2010 no se encontraron pruebas de traslado de documentación alguna ni notificación a la aseguradora del pliego de cargos formulado por la UAESP, al contratista Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., por presuntos incumplimientos de obligaciones contenidas en el Contrato 398 de 2009 y solo hay prueba documental de que solo se corrió traslado de la Resolución 690 de 2011, por lo que no hay duda de que al recurrente le asisten razones de hecho para impetrar la nulidad de la actuación administrativa que nos ocupa en lo que tiene que ver con los señalamientos de desconocimiento y violación del debido proceso y del derecho de defensa...”*

Para concluir el tema de la nulidad solicitada por la aseguradora se anota en el texto de la Resolución 615 de 2012, página 59, Folio 353; *“Como conclusión de este punto se tiene que si la actuación administrativa que nos ocupa se hubiera iniciado en el marco de la Ley 1474 de 2011 y de su artículo 86, de plano se deberían reconocer los efectos de las*

*nulidades impetradas por el actor, pero como esta fue iniciada e impulsada en aplicación del Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, y posteriormente se concordó con la Ley 1474 de 2011 (Artículo 86) no serán objeto de cesación de efectos. En razón de estos racionamientos, se despacha desfavorablemente la nulidad invocada, por tanto es procedente continuar este estudio para fallar de fondo el asunto. “*

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que se refiere a la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento señala: “... a) *Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. (...)En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera...*”.

De otra parte el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 señala: “...Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato...”

El argumento de la UAESP, que quedó consignado en la página 58, folio 352, Resolución 615 de 2012, se soporta en lo normado en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, que no obliga a citar al garante; no obstante, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 de manera expresa exige que el garante sea citado.

En otras normas, se cita lo siguiente: El artículo 118 de la Ley 1474 de julio 12 de 2011 establece: “*Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave. (...)*

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

*...d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;...”*

A la luz de esta norma, y teniendo en cuenta que la Resolución 690 de 05/12/11, la Resolución 615 de 02/10/12 y el acta de liquidación de mutuo acuerdo del 20/12/12, son actuaciones administrativas posteriores a la fecha de la expedición de la Ley 1474/11, el gestor fiscal en los términos de la ley en el caso del contrato 398 de 2009, presuntamente ha obrado con culpa grave porque evidentemente incumplió la obligación de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros y/o el incumplimiento del contrato.

Con relación a la Ley 80 de 1993, en el numeral 1 del artículo 4 señala: “*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.*”

Igualmente, el numeral 4 del citado artículo indica “*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.”

Sin embargo la UAESP, en el folio 358, página 69, de la Resolución 615 de 2012, corrobora “... este despacho considera que no hay ninguna duda de la existencia de los hechos que comprueban que el contratista no cumplió con el 100% de lo contratado...”

La parte resolutoria en el artículo primero establece: “Reponer la Resolución 690 de 2011, revocándola de plano y ordenando su archivo”

Es de señalar que la Resolución No. 690 de 5 de diciembre de 2011, resuelve la Actuación administrativa 02 de 2010, declara dos (2) incumplimientos; la Resolución No. 615 de 2 de octubre de 2012 resuelve los dos recursos de reposición interpuestos ante los señalamientos de la Resolución 690/11; se evidencia que trascurrió un lapso de diez (10) meses para que la UAESP resolviera los mencionados recursos; reflejando esto, falta de diligencia administrativa en la prevención del daño antijurídico.

Con relación al cálculo de los daños, la Resolución No. 690 de 2011 estima que el valor de los daños derivados por los incumplimientos es el siguiente:

**CUADRO 10**  
**VALOR DAÑOS POR INCUMPLIMIENTOS DE AGUAS BOGOTA S.A. ESP.**

ITEM	CONCEPTO	Cifra en pesos	
		VALOR \$	%
2,1,9	Mala calidad instalacion tuberia excavaciones	13.110.398	0,14
2,1,10	Mala calidad instalacion tuberia compactado	10.269.488	0,11
2,1,13	Mala calidad impermeabilizacion	9.191.119	0,10
2,3,1,2	Mala calidad instalacion tuberia suministro arena	60.665.286	0,63
2,3,1,3	Suministro instalacion tuberia PVC perfil carrado	104.609.340	1,09
2,3,1,4	Mala calidad instalacion tuberia	1.743.489	0,02
2,3,1,5	Mala calidad tuberia - placas concreto	23.522.400	0,25
2,3,1,6	Mala calidad tuberia - construccion cabezote	6.050.000	0,06
2,4,1	Mala calidad instalacion geomembrana	80.331.900	0,84
2,4,3,	Mala calidad geomembrana	8.033.190	0,08
2,4,5,	Mala calidad instalacion geomembrana	64.265.520	0,67
2,5,13,	Mala calidad construccion caja alivio	10.890.000	0,11
2,5,14,	Mala calidad instalacion geomembrana	5.638.600	0,06
2,5,19,	Mala calidad instalacion geomembrana	44.274.384	0,46
2,5,20,	Mala calidad instalacion geomembrana	92.377.450	0,97
3,7,1,	Incumplimiento construccion caja lixiviados	16.885.099	0,18
3,7,2	Incumplimiento construccion caja lixiviados	5.905.211	0,06
3,7,3	Incumplimiento construccion caja lixiviados	6.991.194	0,07
3,7,4	Incumplimiento construccion caja lixiviados	25.504.023	0,27
	Incumplimiento capacidad remanente seis meses	2.652.093.639	27,71
	Daño por incumplimiento Terrazas 1 y 2	4.378.571.949	45,75
	Incumplimiento capacidad remanente seis meses	1.949.569.808	20,37
	<b>TOTAL</b>	<b>9.570.493.487</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Resolución No. 690 de 2011 UAESP.

Como se observa en el cuadro, el 94% del valor de las pretensiones de la UAESP, que ascienden a la suma de NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE

PESOS (\$9.570.493.487), corresponde al ítem capacidad remanente e incumplimiento en la construcción de terrazas, este último ítem representa el 45.75% del valor de las pretensiones. El valor presentado corresponde al anexo 1 de la Resolución 690 de 2011 y que obra en los folios 130 al 132.

De lo analizado y evaluado, se evidenció que la UAESP no procedió a adelantar de manera oportuna y eficiente la reclamación ante la aseguradora, una vez la interventoría manifestó los incumplimientos por parte del contratista Aguas de Bogotá S.A ESP, se transgredió lo normado en el artículo 118 de la Ley 1474 de julio 12 de 2011, ante las debilidades en la gestión de la UAESP en el seguimiento y control a las obras adelantadas por Aguas de Bogotá S.A ESP. Igualmente, se afectó de manera negativa la estructura financiera de la UAESP, además no se percibió recurso alguno derivado de indemnizaciones por daños y lucro cesante derivado de los incumplimientos.

La incidencia de carácter disciplinario tiene que ver con el presunto incumplimiento de lo normado en el artículo 48 de la Ley 734 de febrero 5 de 2002 que reza: *“FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes: (...) 63. No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes.”*

Por supuesto que a la luz del artículo 49 de la Ley 734 de febrero 5 de 2002, la falta gravísima en la que presuntamente se incurrió es de hecho causal de mala conducta.

De conformidad a que con la Resolución 615 del 02 de octubre de 2012 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP, revoca, repone y archiva la Resolución 690 del 5 de diciembre de 2011, en la cual la UAESP había previsto como resultado de los recursos interpuestos, tan sólo dos (2) incumplimientos por parte del contratista.

Así las cosas, es de considerar que con la anterior actuación, es reprochable la motivación de la Resolución 615/2012; toda vez que en el acta de liquidación del contrato, es claro para las partes que si existían incumplimientos en cabeza de Aguas de Bogotá, S.A.-ESP, que efectivamente fueron valorados en cuantía de \$3.878.869.025.; por lo que en efecto este ente de control dará traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia; al considerar que pueden existir elementos antijurídicos en la actuación administrativa que dio como resultado la Resolución 615 de 2012. Situación generadora de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

## 2.7 ACTA DE LIQUIDACIÓN.

Con fecha 20 de diciembre de 2012, se suscribió el acta de liquidación de mutuo acuerdo del Contrato Interadministrativo No. 398 de 2009, celebrado entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP y Aguas de Bogotá S.A. ESP., presentando una serie de elementos que pretenden identificar y verificar las cuentas pendientes entre las partes.

En el numeral 11.2 del acta de liquidación de mutuo acuerdo, que obra en el folio 400, en el pronunciamiento de la UAESP frente a las reclamaciones de Aguas de Bogotá S.A. ESP., se ha establecido: *“Con el objeto de examinar cada una de las reclamaciones formuladas por AGUAS DE BOGOTA S.A. ESP., debe recabarse primeramente, sobre los efectos jurídicos del tipo contractual efectivamente ajustado entre las partes (concesión)”*

Desde el inicio y hasta el acta de liquidación del contrato interadministrativo 398 de 2009, fue necesario identificar la tipología del contrato porque el mismo siempre fue objeto de dudas respecto a si se trataba de un convenio interadministrativo o un contrato de concesión, situación que no se concibe porque el negocio jurídico debe ser tan claro que este tipo de imprecisiones y dudas no caben de ninguna manera.

Es necesario traer a colación lo normado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que a la letra establece: *“DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (...) 4o. Contrato de concesión: Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”*

De la norma citada, el contrato interadministrativo 398 de 2009 contiene características del contrato de concesión.

De otra parte, el contratista Aguas de Bogotá S.A. ESP., dentro del acta de liquidación de mutuo acuerdo, presentó una serie de reclamaciones así:



**CUADRO 11**  
**RECLAMACIONES AGUAS BOGOTA**

Cifra en pesos

ITEM	CONCEPTO	VALOR \$
11,1,1	Adicion por imprevistos	1.818.994.008
11,1,1	Vr. Ccial insumos	165.814.303
11,1,2	Imprevistos biosolidos	166.636.000
11,1,3	Mtto. Mayor pondaje 7	55.551.189
	<b>TOTAL</b>	<b>2.206.995.500</b>

Fuente: Acta de liquidación de mutuo acuerdo contrato 398 de 2009.

Las reclamaciones por parte de Aguas de Bogotá S.A. ESP., ascendieron a la suma de DOS MIL DOSCIENTOS SEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS PESOS (\$2.206.995.500), pretensiones que según lo consignado en el numeral 11.2 de la citada acta, fueron negadas por parte de la UAESP.

2.7.1 Indexación valores a favor de la UAESP.

Los valores presentados en el balance final del acta de liquidación, tanto de la UAESP correspondiente a las actividades pendientes como los del contratista Aguas de Bogotá S.A. ESP, correspondiente a su remuneración, fueron indexados.

2.7.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria. Incumplimiento acuerdo de pago a favor de la UAESP.

El acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato interadministrativo 398 de 2009, en el numeral 12.4 presenta el balance final de la siguiente manera:

**CUADRO 12**  
**BALANCE FINAL**

Cifra en pesos

CONCEPTO	VALOR \$
Saldo a favor de la UAESP	3.878.869.025
Saldo a favor del operador	1.831.526.668
Saldo consolidado favor UAESP	2.047.342.357

Fuente: Acta de liquidación de mutuo acuerdo contrato 398 de 2009.

El artículo quinto del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato interadministrativo 398 de 2009, define que esta cifra de DOS MIL CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$2.047.342.357), calculada con corte a 30 de noviembre de 2012 se actualizará a 30 diciembre 2012 y se dividirá en doce (12)

cuotas; el valor a cancelar el 30 de cada mes se actualizará con el IPC y la primera cuota se deberá cancelar el 30 de enero de 2013 y para el efecto se ha dispuesto la cuenta de ahorros del Banco Davivienda No. 0060-0086366-9 de la UAESP.

De acuerdo a lo consignado en la Resolución 690 de 2011, la valoración que realizó la UAESP para calcular los daños derivados de los incumplimientos del contratista Aguas de Bogotá S.A. ESP., ascendieron a la suma de NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$9.570.493.487); pero en el acta de liquidación de mutuo acuerdo, ambas actuaciones sobre el contrato 398 de 2009, quedo concertado que el contratista pagara a la UAESP la suma de DOS MIL CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$2.047.342.357), cifra que equivale al 21.4% de las pretensiones iniciales del contratante.

Es de señalar, que la Resolución No. 615 de 2 de octubre de 2012 revoca y archiva lo establecido en la Resolución No. 690 de 5 de diciembre de 2011, es decir que pese a existir acto administrativo que contempla la posibilidad de imposición de multas por el incumplimiento del contratista, la UAESP de manera unilateral decide que no se presentaron incumplimientos exonerando al contratista de cualquier responsabilidad.

El acta de liquidación de mutuo acuerdo del 20 de diciembre de 2012, establece a favor de la UAESP la suma de DOS MIL CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$2.047.342.357).

**CUADRO 13  
VALORES COMPARATIVOS**

Cifra en pesos

CONCEPTO	R 690-11	LIQUIDACION	CAMBIO
Incumplimiento capacidad remanente seis meses	4.601.663.447	1.991.776.744	-2.609.886.703
Daño por incumplimiento Terrazas 1 y 2	4.378.571.949	633.675.559	-3.744.896.390
VALOR TOTAL ACTO	9.570.493.487	2.047.342.357	-7.523.151.130

Fuente: A partir de información en Resolución 690/11 y Acta liquidación

Como se observa en el cuadro precedente, de las pretensiones iniciales de la UAESP plasmadas en la Resolución 690 de 2011 y que ascendían a NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$9.570.493.487), quedaron en la liquidación convertidas en DOS MIL CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$2.047.342.357), es decir que entre el valor estimado en la Resolución 690/11 y el acta de liquidación por mutuo acuerdo, el valor se disminuyo en SIETE MIL

QUINIENTOS VEINTITRES MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL CIENTO TREINTA PESOS (\$7.523.151.130)

En el caso de la Resolución 690/11, el incumplimiento en el tema de la capacidad remanente y el incumplimiento en las Terrazas 1 y 2, representan el 93.83% del total.

El incumplimiento en la capacidad remanente tasado en la Resolución 690/11 por CUATRO MIL SEISCIENTOS UN MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$4.601.663.447), en la liquidación final se concertó en MIL NOVEESCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES SETESCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SETESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$1.991.776.744), es decir que por este concepto la UAESP tan solo accedió al 43.3% del valor inicialmente estimado.

Para el caso del incumplimiento con la construcción de las terrazas 1 y 2, cuya pretensión en la citada Resolución que impone la multa era de CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y UN MIL NOVEESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$4.378.571.949), pasó a un valor en la liquidación de SEISCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$633.675.559), lo que significa que el valor reconocido a la UAESP por este concepto tan solo fue del 14.5% de lo estimado en la multa.

Un elemento de fundamental importancia en el desarrollo del contrato y que se evidenció en las resoluciones 690 y 615 y en el acta de liquidación de mutuo acuerdo fue la debilidad en la gestión de la UAESP para entrar a reclamar a las aseguradoras.

En el folio 94, del concepto de la firma Negret Abogados, se hace claridad de la actuación que debe surtirse frente a la aseguradora: “... es preciso tener en cuenta que si la UAESP, en el marco de sus competencias opta por proferir el acto administrativo declarando el incumplimiento y haciendo efectiva la cláusula penal, el mismo debe ser notificado a Aguas de Bogotá y a la aseguradora que respalda la obligación...” No se ha encontrado evidencia sobre el cumplimiento del deber de informar en los términos de ley a la aseguradora, tal como lo indica el concepto.

Tal y como ha sido aceptada por las partes con la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo, y teniendo en cuenta que las actividades del contrato interadministrativo 398 de 2009 estaban debidamente amparadas, es claro que se presentaron incumplimientos en desarrollo del contrato; además, existió omisión por parte de la UAESP para iniciar la reclamación ante la aseguradora.

La UAESP omitió su deber de exigir y reclamar a la Compañía de Seguros por los siniestros presentados; además se afecta de manera negativa la estructura financiera de la UAESP en la suma de DOS MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS TRES PESOS (\$2.625.452.303), discriminados así:

**CUADRO 14**  
**CONCEPTOS DEJADOS DE RECLAMAR A LA ASEGURADORA**

Cifra en pesos	
CONCEPTO	VALOR \$
Incumplimiento capacidad remanente	1.991.776.744
Incumplimiento terrazas 1 y 2	633.675.559
<b>TOTAL</b>	<b>2.625.452.303</b>

Fuente: A partir de información suministrada por la UAESP.

Las anteriores situaciones presentan un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, porque se omitió por parte de la UAESP el deber establecido en el artículo 118 de la Ley 1474 de julio 12 de 2011 que establece: “*Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave. (...)*”.

*Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:*

*...d) Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;...”* Subrayado fuera del texto. En concordancia con el Artículo 6º., de la Ley 610 de 2000; el daño al erario público se da en la medida que el acuerdo de pago consignado en el acta de liquidación de mutuo acuerdo no se ha venido cumpliendo.

## 2.8 COBERTURA DE LAS POLIZAS

Los amparos que cubre el seguro cumplimiento póliza única a favor de entidades estatales N° 1005609 con la Compañía de Seguros LA PREVISORA S.A, contempla: Cumplimiento del contrato, correcto funcionamiento, pago de salarios y prestaciones sociales y estabilidad de la obra, se encuentra vigente hasta el 13 de octubre de 2015, con fecha de expedición 28 de julio de 2010.

## 2.9 OTROSIS CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 398 DE 2009.

En la ejecución del contrato interadministrativo 398 de 2009 suscrito entre la UAESP y Aguas de Bogotá S.A. ESP, se presentaron cuatro (4) otrosí, así: Otrosí No.1 del 8 de octubre de 2009 relacionado con la aprobación de las garantías, otrosí No.2 del 30 de octubre de 2009 Inclusión y exclusión de actividades del contrato,

otrosí No 3 del 18 de febrero de 2010 remuneración a favor del contratista 8.5% y otrosí 4 del 5 de abril de 2010 aumento en tiempo para la presentación de informes por parte del contratista.

## 2.10 ACCIONES CIUDADANAS

En los meses de abril y mayo de 2010, la comunidad del área de influencia del Relleno Sanitario Doña Juana presentaron (4) quejas relacionadas con la proliferación de vectores-moscas en la Zona de los Mochuelos, especialmente en Mochuelo Alto, razón por la cual solicitan una fumigación perimetral.

Igualmente, se recibió una solicitud referente, a la colocación de platillos adhesivos en las viviendas de Pasquilla; estas quejas están relacionadas con la Resolución 690 de 2011 que indica: *“Por la cual se resuelve la actuación administrativa número 02 de 2010 en contra de Aguas de Bogotá S.A ESP, se ordena el archivo parcial del expediente, se declaran unos incumplimientos y se hace efectiva la cláusula penal del Contrato Interadministrativo 398 de 2009”, en su el punto “4. Presunto incumplimiento en el Cierre de la Zona VIII”.*

Respecto a esta obligación, dijo la UAESP en el pliego que en los términos del informe rendido por la Dirección Operativa y de acuerdo con lo establecido en la cláusula tercera del Contrato Interadministrativo número 398 de 2009, en relación con la Zona de disposición, en el numeral primero de este acápite se indica que el operador tenía la obligación de *“ Realizar la operación técnica, administrativa y ambiental y el manejo de la zona de disposición, efectuando las obras de adecuación necesarias para el proceso de disposición final de desechos, construcción de chimeneas, la operación de alojamiento de residuos sólidos en momentos críticos de operación y de contingencia y el cierre de ésta zona, una vez se haya agotado su capacidad de disposición final”.*

Según el informe, atendiendo esta obligación, en los diferentes comités técnicos de seguimiento realizados de manera conjunta por la UAESP, la Interventoría y AGUAS DE BOGOTA S.A E.S.P, *“el operador se comprometió a realizar el cierre de 34.000 m2 con un espesor de 0.80m y 20.000 m2 con un espesor de 0.40m, que a la terminación del contrato y tal como se evidencia en el concepto de la Interventoría emitido mediante la comunicación HMV-CONOL-1250-10, y que hace parte integral de este pliego de cargos, no fue terminado”.*

Sobre este particular la Dirección Operativa de la UAESP, adicionalmente anotó que *“. Esta situación constituye una falta grave a los compromisos contractuales de Aguas de Bogotá toda vez que como consecuencia del no cierre oportuno de la Zona VIII, durante la etapa final del contrato, la generación de vectores se incrementó ostensiblemente, afectando de forma importante a la comunidad del área de influencia directa e indirecta del RSDJ”, perjudicando la comunidad de la zona, situación que está en el pliego de cargos.*

### 3 ANEXOS

#### ANEXO 3.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	6	NA	2.2, 2.3.1, 2.3.2, 2.4, 2.6, 2.7.2,
FISCALES	2	\$2.093.549.055	2.3.2, 2.7.2
DISCIPLINARIOS	5	NA	2.3.1, 2.3.2, 2.4, 2.6, 2.7.2.
PENALES	1	NA	2.6

NA: No aplica.