



CONTRALORÍA DISTRITAL
DE CARTAGENA DE INDIAS



INFORME DE AUDITORÍA
MODALIDAD ESPECIAL

SISTEMA DE ASEO PÚBLICO DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
VIGENCIA 2013

Cartagena de Indias, Julio de 2014

*Pie de la Popa, Calle30 No18 A 226 Tels.: 6560977-6560969
www.contraloriadecartagena.gov.co*

“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”



CONTRALORÍA DISTRITAL
DE CARTAGENA DE INDIAS



**SISTEMA DE ASEO PÚBLICO DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
VIGENCIA 2013**

MARIO ANDRÉS FELIZ MONSALVE: Contralor Distrital de Cartagena de Indias

FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA: Director Técnico de Auditoría Fiscal

Equipo Auditor:

FERNANDO BATISTA CASTILLO:	Coordinador SIMA
CESAR LUIS BANQUEZ BOSSA:	Auditor
ENOC MARRIAGA ABELLO:	Auditor
WILMER SALCEDO MISAS:	Grupo de Apoyo Contable



TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. Carta de Conclusiones.	2
2. Resultado de Auditoría.	6
2.1 Control de Gestión.	6
2.1.1 <i>Gestión Contractual.</i>	6
2.1.2 <i>Legalidad.</i>	9
2.1.3 <i>Gestión Ambiental</i>	10
2.1.4 <i>Plan de Mejoramiento</i>	11
2.1.5 <i>Control Fiscal Interno.</i>	19
2.2. Control de Resultados	19
2.3. Control Financiero y Gestión presupuestal.	23
2.3.1. <i>Evaluación sobre el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso de los servicios de acueducto y alcantarillado.</i>	23
2.3.2. <i>Evaluación Financiera del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)</i>	26
3. Anexos	



Cartagena de Indias D.T. y C.
D.C. - 217-14 30/07/2014

Doctores:

DIONISIO VELEZ TRUJILLO

Alcalde Mayor de Cartagena de Indias

CARLOS CORONADO YANCES

Secretario General Alcaldía Mayor

Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Especial al Sistema de Aseo Público de la Ciudad de Cartagena en vigencia 2013, 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 lo concerniente al manejo de dicho Sistema.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. La responsabilidad de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias consiste en producir un Informe de Auditoría Especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis, se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.



CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las actividades o asunto auditados, referentes al Sistema de Aseo Público de la siguiente manera:

- Se determinó que los pagos efectuados a las actividades Caja de bayunca, Aseo interno del mercado y Transporte Islas, en la vigencia del año 2013 por valor de mil cuatrocientos diecisiete millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil cuatrocientos diecisiete pesos \$ 1.417.455.417, no debieron ser cancelados por el distrito, por no ser estos considerados por la normatividad vigente y el contrato como servicios especiales, pese de ser este aspecto informado al distrito por la interventoría, lo que obedeció a una consiente decisión.
- La denominada oficina Asesora de Servicios Públicos no existe dentro de la estructura orgánica de la Alcaldía Mayor de Cartagena, a la fecha, ésta no se ha creado incumpliendo de esta manera el ítem 1 del artículo Décimo Tercero de la Resolución 0981 del 26 de Diciembre de 2007, mediante la cual se adoptó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de Cartagena Bolívar. Observación hecha por este Órgano de Control en reiteradas Oportunidades. Evidenciando así un reiterado incumplimiento a la normatividad en una consiente decisión.
- Se evidenció el incumplimiento del artículo 8° del Decreto 1713 de 2002, modificado por el Art. 2, del Decreto Nacional 1505 de 2003, vigente para el período en estudio del presente proceso auditor, al igual que el ítem 3, artículo décimo tercero de la Resolución 0981 de 2007, por falta de control y monitoreo.
- La evaluación del Plan de Mejoramiento atinente al Informe de Auditoría Modalidad Exprés, Servicios Extraordinarios de Residuos Sólidos, vigencia 2013 concluyó sobre la falta de coherencia que presenta, en lo que se reporta en las metas cuantificables en comparación con los indicadores de cumplimiento y la acción de mejora. Además, en las metas cuantificables diligencian todo como cuatro y se reporta un avance físico de ejecución de las metas de cuatro, es decir, que se ejecutaron las metas en su totalidad a la fecha, evidenciando un cumplimiento que no obedece a la realidad e ineficaz al momento de subsanar las causas que dieran origen a los hallazgos. Lo anteriormente expuesto, denota un ejercicio ligero y poco técnico al momento de presentar el Plan de Mejoramiento al Ente de Control y sus respectivos avances. Hecho que se acentúa al indicar como responsable de cumplimiento un cargo que no posee las funciones ni el

Pie de la Popa, Calle 30 No 18 A 226 Tes.: 6560977-6560969

www.contraloriadecartagena.gov.co

“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”



nivel de decisión necesario. Todo lo anterior va en perjuicio de la eficiencia de la administración Distrital al momento de subsanar las causas que originan los presuntos hallazgos administrativos indiferentemente del alcance que puedan presentar.

- Se evidenció que no se suscribió el Plan de Mejoramiento derivado del Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, modalidad especial a la Oficina de Servicios Públicos “Sistema de Aseo” vigencia 2010 y 2011, comunicado al Distrito el 18 de octubre de 2012 con código de registro EXT-AMC-12-0076412. Lo anterior denota deficiencias en el seguimiento de la administración Distrital a subsanar las falencias que se presentan en los informes de auditorías, al igual que debilidades en el seguimiento del Sistema de Control Interno del Distrito.
- Se evidenció poco seguimiento al PGIRS de la Ciudad de Cartagena por parte de la administración distrital, al igual que una ejecución ineficiente del mismo, al no evidenciarse cumplimiento de las metas establecidas para el mediano plazo con vencimiento a 2013, como consecuencia de una gestión ineficiente en la ejecución de los recursos puestos a su disposición.
- Con respecto al PGIRS, se pudo observar que la Administración Distrital a través del Decreto N° 0186 de 05 de febrero de 2013, realizó un traslado presupuestal, por valor de \$4.201.018.000, dentro de los cuales se contracreditó del Rubro 02-01-06-10-04-03-07-04 PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, la suma de \$500.000.000, recursos que vienen de la vigencia 2012. Para la vigencia 2012, el Distrito apropió para el PGIRS un presupuesto definitivo por valor de \$1.378.949.836, del cual se ejecutó la suma de \$82.289.774, y se autorizaron pagos por \$78.289.774, quedando un saldo por ejecutar por \$1.296.660.062, del cual de este se trasladaron \$500 millones antes mencionado.

Para la vigencia 2013, el Distrito de Cartagena de Indias, apropió de manera definitiva la suma de \$2.046. 231.460, de los cuales, de dicha partida viene una reasignación de la vigencia anterior (2012) por valor de \$1.296.660.062 que es producto de los recursos que no se ejecutaron. Sin embargo al final de la vigencia se observó que solo hubo una ejecución de dichos recursos de tan solo el 0.05%, lo que equivale a casi una ejecución nula de esos recursos asignados y que la Ley determina en que se deben ejecutar.

Con base a estos hechos, y a los soportes analizados se determinó que no existe un detrimento patrimonial con respecto a los dineros asignados, ya



que al final del cierre de la tesorería distrital los recursos se encontraron en caja sin ejecutar, lo que conlleva a una violación de la Resolución en mención, generándose un hallazgo con presunto alcance disciplinario, ya que se dejó de invertir estos recursos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, (PGIRS), tal y como lo establece la Resolución N° 1045 de 2003, de Septiembre 26, en él se establece la destinación de estos recursos. Mas cuando se pudo evidenciar que desde el 2012, se reasignaron más de \$1.200 millones de pesos para la vigencia 2013 y aun así no fueron ejecutados, observándose la falta de planeación y de interés por afectar estos recursos en lo que la Ley y el Plan los obligaba. Esto se evidencia dentro de la información dada por la Administración a través de Oficio AMC-OFI-0019118-2014, donde claramente se señala, que durante la vigencia 2013, no se ejecutaron contratos con respecto al PGIRS, tampoco se realizó la ruta PGIRS y certifican claramente que mucho menos se ejecutaron recursos dentro del presupuesto del Distrito de la vigencia 2013, tal y como lo manifiesta.

PLAN DE MEJORAMIENTO

En desarrollo de la presente auditoría, quedaron en firme los siete (07) Hallazgos administrativos de los cuales cinco (05) tienen presunto alcance disciplinario y uno (01) con presunto alcance fiscal.

El plan de mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo, para lo cual contarán con ocho (08) días para presentar el respectivo plan de mejoramiento, el cual debe incluir los hallazgos cuyas acciones de mejora o correctivas no se cumplieron o fueron ineficientes.

Atentamente,

MARIO ANDRÉS FELIZ MONSALVE

Contralor Distrital de Cartagena de Indias D.T. y C

Proyectó: Comisión Auditora

*Revisó y Aprobó. FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
Director Técnico de Auditoría Fiscal*

Pie de la Popa, Calle30 No18 A 226 Tes.: 6560977-6560969

www.contraloriadecartagena.gov.co

“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”



2. RESULTADO DE AUDITORÍA

2.1 Control de Gestión.

Se evaluó teniendo en cuenta los siguientes factores:

2.1.1 Gestión Contractual.

El Artículo 1 del Decreto 1713 de 2002, reglamentario de las Leyes 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2001, define el servicio público domiciliario de aseo como *“la modalidad de prestación de servicio público domiciliario de aseo para residuos sólidos de origen residencial y para otros residuos que pueden ser manejados de acuerdo con la capacidad de la persona prestadora del servicio de aseo y que no corresponden a ninguno de los tipos de servicios definidos como especiales”*.

A su vez, dicho Artículo, establece que el servicio público domiciliario de aseo está compuesto por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades y comprende las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.

Por otra parte, como servicios especiales de aseo han sido definidos los siguientes: La prestación del servicio de aseo en relación con los residuos que por su naturaleza no pueden ser tratados normalmente por la persona prestadora del servicio de acuerdo con lo establecido en este decreto. Incluye las actividades de corte de césped y podas de árboles ubicados en las vías y áreas públicas. (Art. 40 decreto 1713 de 2002), el aprovechamiento de los residuos sólidos recolección de escombros (Art. 44 decreto 1713 de 2002), la recolección de tierras (Art. 45 decreto 1713 de 2002), residuos de eventos especiales y espectáculo (Art. 46 decreto 1713 de 2002) y la limpieza y remoción de avisos publicitarios o propaganda colocada en áreas públicas (Art. 60 decreto 1713 de 2002)

Dentro de los servicios especiales que ordena el Distrito a los concesionarios se relacionan los siguientes, pero además de los servicios especiales propiamente dichos, hay otras actividades que se pagan como servicios especiales.

Aseo Urbano de la Costa



En el caso de Aseo Urbano de la costa se identifican cuatro tipos de servicios especiales:

1. Servicios especiales propiamente dichos (recolección de podas y escombros), que son a los que la Interventoría hace seguimiento y certifica su ejecución.
2. Caja estacionaria en el Mercado de Bazurto, en el sector denominado "Bayunca", que es recogida y llevada al relleno sanitario dos veces al día. La Interventoría conceptuó que por las características del servicio y el origen del contenido de la caja no debía considerarse como servicio especial, pero el Distrito decidió hacerlo.
3. Costos de transporte en que incurre el concesionario por el servicio que presta en el sector insular, para compensar los mayores costos que genera la operación en las Islas, en un acuerdo que se hizo entre el concesionario y el Distrito durante la administración de la Dra. Judith Pinedo, pero que nunca se formalizó.
4. Aseo interno del Mercado de Bazurto, que no debe cancelarse con dineros del servicio público de aseo ya que es una dependencia del Distrito, cuyo aseo es a cargo del mismo Distrito, no de la comunidad.

Facturado por Aseo Urbano de la Costa por concepto de servicios especiales durante la vigencia 2013

MES	Servicio Especial	Caja Bayunca	Aseo Interno Mercado	Transporte Islas	Total Especiales
Ene/13		51.783.020	50.374.550	11.488.970	113.646.540
Feb/13		36.074.150	50.374.550	11.488.970	97.937.670
Mar/13	50.743.600	37.746.950	50.374.550	11.488.970	156.983.516
Abr/13		44.376.396	50.374.550	11.613.080	106.239.916
May/13		44.878.910	50.374.550	11.613.080	106.742.430
Jun/13	19.938.960	53.154.350	50.374.550	11.613.080	135.080.940
Jul/13	67.235.000	60.049.270	50.374.550	11.613.080	189.271.900
Ago/13	53.193.000	60.336.800	50.374.550	11.380.400	175.284.750
Sep/13	44.803.500	56.629.420	50.374.550	11.380.400	163.187.870
Oct/13	35.045.500	60.155.410	50.374.550	11.380.400	156.955.860
Nov/13	39.865.000	112.163.960	50.374.550	11.380.400	213.783.910
Dic/13	44.268.000	57.790.950	50.374.550	11.380.400	163.813.900
Total Año	355.092.560	675.139.587	604.494.600	137.821.230	1.778.929.203

FUENTE: INFORME INTERVENTORIA 84



En atención al cuadro anterior, se determina que los pagos efectuados las actividades Caja de bayunca, Aseo interno del mercado y Transporte Islas, en la vigencia del año 2013 fueron facturados por \$1.417.455.417 valor de mil cuatrocientos diecisiete millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil cuatrocientos diecisiete pesos, de los cuales fueron cancelados \$535.558.450.

Por otra parte, se solicitó a la administración y a la fiduciaria la certificación sobre los pagos realizados por estos conceptos en vigencias anteriores, en aras de ampliar el alcance de la investigación fiscal y poder determinar la suma total cancelada por la ejecución de los supuestos servicios especiales, pagos que propiamente no se ajustan a la normatividad y sobre los cuales la actual administración considero de conformidad con las instrucciones entregadas por la interventoría que no tiene fundamento jurídico para cancelarlos, por lo que procedió ha rechazar toda la facturación recibida por este concepto.

Analizando la respuesta a la solicitud de pagos requerida, encontramos que la administración manifiesta que no ha cancelado servicios especiales por transporte a las islas, contradiciendo a la información dada por la Fiduciaria Bogotá, la cual informa que durante la vigencia del año 2012, se realizaron pagos por esta actividad, situación que demuestra un desorden administrativo en la oficina de servicios públicos, también evidenciamos que durante la vigencia de los años 2009 al 2010, no se cancelaron a la empresa aseo urbano de la costa servicios por estas actividades, por eso pensamos que es importante que en un proceso de auditoria se logre determinar si en realidad en las vigencias anotadas se le prestaron y se cancelaron estos servicios a alguna persona jurídica distinta. (ver cuadro

Aseo Urbano de la Costa por concepto de servicios especiales durante las vigencias 2008 hasta 2012

Año	Caja Bayunca	Aseo Interno Mercado	Transporte Islas	Total Especiales
2008	0	0	0	0
2009	0	0	0	0
2010	0	0	0	0
2011	\$989.145.318,75			\$989.145.318,75
2012	\$161.414.020	\$122.477.310	\$371.037.144	\$654.928.474
Total años	\$1.150.559.338,75	\$122.477.310	\$371.037.144	1.644.073.792,75

Hallazgo N° 1 con alcance fiscal y disciplinario.



En las vigencias comprendidas entre 2009 hasta 2013 por conceptos de servicios especiales por Caja Bayunca, Aseo interno Mercado Bazurto y transporte de islas se canceló la totalidad de \$2.179.632.242,75 los cuales no debieron ser cancelados por el distrito por no ser considerados como servicios especiales, con dicha actuación se vulnera lo establecido en los artículos 40 al 60 del decreto 1713 de 2002, ley 142 de 1994 y la resolución 5775 de 2010, por medio la cual el Distrito declaró improcedente el cobro por el transporte a las islas, las cláusulas establecidas en el contrato de concesión con sus respectivas modificaciones, lo anterior por desconocimiento e indebida aplicación de la norma y por no confiar en los informes entregados por la interventoría quien siempre manifestó a la administración la improcedencia de estos pagos, por lo anterior se generó un detrimento patrimonial al distrito por la suma señalada.

PACARIBE

En el caso de Pacaribe se identifican tres tipos de servicios especiales:

1. Servicios especiales propiamente dichos (recolección de podas, escombros, y movimiento de arena en la playa), que son a los que la Interventoría hace seguimiento y certifica su ejecución.
2. Frecuencias extraordinarias, resultante de un acuerdo entre Pacaribe y el Distrito durante la Administración de la Dra. Judith Pinedo. La Interventoría ha conceptualizado que esto en la práctica es una adición al contrato, ya que se incrementaron las frecuencias de recolección y barrido originalmente contratadas en algunas zonas de la ciudad, y el concesionario recibe un pago adicional por estas frecuencias adicionales.
3. Incremento de la operación por eventos especiales como los eventos de las fiestas de Noviembre y las visitas presidenciales a la ciudad.

MES	Servicio Especial	Frecuencias Adicionales	Total Especiales
Ene/13	39.852.805	403.365.216	443.218.021
Feb/13	57.375.870	317.463.384	374.839.254
Mar/13	79.144.302	383.933.360	463.077.662
Abr/13	56.722.052	298.857.333	355.579.385
May/13	48.359.412	287.150.853	335.510.265
Jun/13	61.509.398	346.457.286	407.966.684
Ju1/13	63.760.277	384.496.134	448.256.411
Ago/13	117.003.012	298.023.610	415.026.622
Sep/13	68.669.754	329.832.591	398.502.345
Oct/13	99.419.096	313.512.546	412.931.642
Nov/13	68.855.169	398.333.774	467.188.943



Dic/13	63.960.078	483.189.856	547.139.934
Total Año	824.621.225	4.244.615.943	5.069.237.168

FUENTE: INFORME INTERVENTORIA 84

Como se nota en el cuadro anterior las frecuencias adicionales alcanzan una suma de 4.244.615.943 que representa el 83% de los pagos realizados

Esta comisión se identifica con la posición de la Interventoría, por lo que esta figura no se encuentra estipulada dentro del contrato y el otro si realizado a estas concesiones.

Esta figura de frecuencias adicionales fue legalizada bajo la interpretación unilateral de las clausulas 15 y 16 del contrato de concesión, con acto administrativo de la Resolución No. 1604 del 13 de marzo de 2013, suscrita por el Alcalde de turno, muy a pesar que El artículo 15 de la ley 80 de 1993 ha sido claro en definir la cláusula o poder excepcional con que cuenta las entidades estatales y una de ellas es la referidas al de la interpretación unilateral, solo podrán disponer de ella cuando exista *una paralización grave del servicio público que se pretenda satisfacer con el objeto contratado*, de lo contrario cualquier interpretación contraria a este requisito se tomaría como *arbitraria e ilegal*.

El plazo contractual de estos contratos se les vence el 30 de junio del año que discurre y con la expedición del Decreto 2981 de 2013, por el cual se reglamentó la prestación del servicio de aseo en los Municipios y Distritos del país, que mantiene las orientaciones del Decreto 1713 de 2002, se reafirma la necesidad de una variación sustancial al régimen legal del servicio de aseo y en especial de su actividad complementaria de aprovechamiento, por lo que el Distrito entrara a la libre competencia

2.1.2 Legalidad.

En el marco de la Política Pública para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, el Gobierno nacional estableció la responsabilidad de los municipios colombianos de formular Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, como una medida para garantizar la erradicación de basureros a cielo abierto y estimular el desarrollo de programas y proyectos que mitiguen los impactos ambientales y a la salud pública ocasionados por el manejo inadecuado de los residuos sólidos como lo establecen los Decretos nacionales 1713 de 2005 y 1505 de 2007).

El PGIRS define los lineamientos para la gestión integral de los residuos sólidos del Municipio, establece los programas y estrategias de mediación que deben guiar la intervención de las entidades públicas y privadas generadoras de residuos sólidos.



Dentro de la Gestión del Sistema de Aseo Público se destaca lo siguiente:

- La Denominada oficina Asesora de Servicios Públicos no existe dentro de la estructura orgánica de la Alcaldía Mayor de Cartagena, a la fecha, ésta no se ha creado incumpliendo de esta manera el ítem 1 del artículo Décimo Tercero de la Resolución 0981 del 26 de Diciembre de 2007, mediante la cual se adoptó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de Cartagena Bolívar. Observación hecha por este Ente de Control en reiteradas Oportunidades. Evidenciando así un reiterado incumplimiento a la normatividad en una consiente decisión. **Hallazgo Administrativo No. 2, con presunto alcance Disciplinario.**

En ausencia de esta unidad, se evidenció el Decreto 0228 del 26 febrero de 2009, por el cual se delegan funciones de la Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C., se asignan algunas funciones y se dictan otras disposiciones. En el artículo 5 del citado decreto, delegan y asignan funciones en materia de servicios públicos domiciliarios, conexos y alumbrado público en el Asesor (a) Código 105 Grado 55, adscrito a la Secretaría de Infraestructura. Posteriormente, mediante Decreto No. 1361 del 24 de octubre de 2013 en sus artículos 1, 2, 3 y 5, se modifica el artículo 5 del decreto 0228 de 2009 y se delegan en los Secretarios de Infraestructura y General de la Alcaldía Mayor, las funciones delegadas inicialmente en el cargo de Asesor citado anteriormente a excepción de:

- ✓ Impulsar la creación de fondos de solidaridad para otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos.
- ✓ Verificar la aplicación de tarifas conforme a los criterios y metodologías establecidas por la comisión de regulación, de las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación, y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadana.

Lo anterior denota la dispersión de estas funciones y no se evidencian canales de comunicación efectivos.

2.1.3 Gestión Ambiental

La Gestión integral de residuos sólidos es definida en el artículo 1 del Decreto 1713 de 2002, adicionado por el Decreto Nacional 838 de 2005 como “el conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de



recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final”. Así las cosas, se convierte el PGIRS en un instrumento de planificación compuesto por un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos y actividades, para la prestación del servicio de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos.

En virtud del Artículo 8° del prenombrado decreto, modificado por el Art. 2, del Decreto Nacional 1505 de 2003, vigente para la vigencia en estudio del presente proceso auditor, hasta el 20 de diciembre de 2013, que es derogado por decreto 2981 de 2013; establece que: “Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS. A partir de la vigencia del presente decreto, los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual será enviado a las autoridades Ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento”. Además de lo anterior, el mismo articulado establece ... “La ejecución del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS-, se efectuará en armonía y coherencia con lo dispuesto en los Planes y/o Esquemas de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo de nivel Municipal y/o Distrital”...

El PGIRS del Distrito de Cartagena fue adoptado mediante Resolución 0981 del 26 de diciembre de 2007, y hasta el momento no se han surtido las actualizaciones pertinentes para armonizarlo con los Planes de Desarrollos establecidos en el Distrito de Cartagena. En atención de lo anterior se incumplió en la vigencia de estudio con lo establecido en la materia.

A lo anterior se suma el hecho de que el artículo Décimo Tercero, ítem 3, de la Resolución 0981 de 2007, contempló el proyecto de actualización, donde el Distrito en el Mediano Plazo (2013), debió actualizar el PGIRS con el fin de garantizar la efectividad de la inversión efectuada hasta ese momento y la oportunidad de continuar con el plan inicial o la pertinencia de introducir modificaciones, entre otros. Incumpléndose por parte del Distrito esta normatividad.

Evidenciando de esta forma el incumplimiento del artículo 8° del Decreto 1713 de 2002, modificado por el Art. 2, del Decreto Nacional 1505 de 2003, vigente para el período en estudio del presente proceso auditor, al igual que el ítem 3, artículo décimo tercero de la Resolución 0981 de 2007, por falta de control y monitoreo.
Hallazgo Administrativo No. 3, con presunto alcance disciplinario.



2.1.4 Plan de Mejoramiento

En desarrollo del proceso auditor se constató la existencia de un Plan de Mejoramiento vigente en la Oficina Asesora de Servicios Públicos, con fecha de cumplimiento de metas del 21 de agosto del 2013 al 20 de agosto de 2014, atinente al Informe de Auditoría Modalidad Exprés, Servicios Extraordinarios de Residuos Sólidos, vigencia 2013; el cual consta de Diez (10) hallazgo y se presentó a la Contraloría Distrital mediante oficio No. AMC-OFI-0049581-2013 el 21 de Agosto de 2013. Al citado Plan se le efectuó una aprobación con salvedades mediante oficio DTAF-OF:EXT. 0220-04-2013 por conceptuar la revisión del mismo que “su adopción y cumplimiento no se podrá subsanar de forma y/o fondo los hallazgos administrativos determinados en la Auditoría Exprés practicada”. Los resultados y avances se detallan así:

HALLAZGO No. 1

La existencia de la prestación de un servicio de recolección y transporte, por fuera de las exigencias contractuales en lo referente al cumplimiento de lo establecido en el Reglamento Técnico Operativo del sistema, ante el relativo cumplimiento de las frecuencias establecidas.

Acción de mejora 1, “Exigir a través de la Interventoría que la prestación del servicio de recolección y transporte se ejecute conforme a las disposiciones y obligaciones señaladas en el Contrato”.

Análisis de la Comisión: La meta que presentan cumplida son cuatro informes de seguimiento de interventoría. La acción de mejoramiento presentada no muestra efectividad y mucho menos el indicador de cumplimiento, en la medida que contractualmente la interventoría debe presentar un informe mensual, es decir, doce al año y plantean una reducción a cuatro.

Acción de mejora 2, “Señalar dentro del Contrato de Prestación de Servicios de Recolección y Transporte una cláusula que permita el aumento de las frecuencias a ejecutar previa verificación anual del aumento de la población que hace necesaria el incremento de la misma”. Aporta como soporte la Resolución 1604 del 13 de marzo de 2013.

Análisis de la Comisión: La meta cumplida la soportan con la Resolución 1604 del 13 de marzo de 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra efectividad en la medida que la condición planteada en el informe se sigue dando, además, ésta Resolución fue expedida previamente a la comunicación del Informe Final de Auditoría -Informe de Auditoría Modalidad Exprés, Servicios Extraordinarios de Residuos Sólidos, vigencia 2013-; comunicado al Distrito



mediante oficio DC 0395 el 18 de julio de 2013, lo que permite inferir que esta resolución estuvo vigente durante el proceso auditor que determinó el hallazgo.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 2

No se tiene evidencia en los soportes entregados por la oficina de servicios públicos para el cobro del servicio extraordinario, de la existencia del plan requerido y que justifica la necesidad que genera el servicio adicional o extraordinario; antes bien, lo que se tiene es la confirmación de un hecho cumplido, lo cual no está reglamentado en este tipo de contrato.

Acción de mejora: “Soportar y evidenciar el cobro del servicio extraordinario de aseo, recolección y transporte, justificando la necesidad que genere el servicio adicional o extraordinario”.

Análisis de la Comisión: La meta cumplida la soportan con los medios magnéticos denominado Residuos Sólidos que contienen dos archivos, Actas de comité 2013 y Servicios Extraordinarios 2013, que no son consecuentes con el Indicador de cumplimiento-“Estudios Previos Servicio Adicional”-. En el archivo de servicios extraordinarios se aportan constancia de cumplimiento del servicio, pero la acción no subsana la causa del hallazgo.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 3

Ausencia de una interventoría eficiente y eficaz, en lo atinente al control de verificación técnica, conducente a soportar técnicamente al Distrito la ocurrencia de hechos excepcionales que justifiquen la generación de residuos por encima de lo contractualmente establecido.

Acción de mejora. “Ejercer a través de la Interventoría mayor control y verificación de las actividades a su cargo, informando mensualmente si las condiciones contractuales iniciales requieren modificación por la ocurrencia de hechos excepcionales que así lo ameriten”.

Análisis de la comisión: La meta que presentan cumplida son cuatro informes de seguimiento de interventoría. La acción de mejoramiento presentada no muestra efectividad y mucho menos el indicador de cumplimiento, en la medida que contractualmente la interventoría debe presentar un informe mensual, es decir, doce al año y plantean una reducción a cuatro. La meta propuesta y cumplida no subsana la causa del hallazgo.

HALLAZGO No. 4

Pie de la Popa, Calle30 No18 A 226 Tes.: 6560977-6560969

www.contraloriadecartagena.gov.co

“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”



La existencia de una Oficina de Servicios Públicos inocua, que no cumple con los objetivos para los cuales está creada, ante el desorden descomunal allí imperante para el manejo, control y seguimiento de los contratos del sistema de aseo, al no tener los argumentos necesarios y requeridos, con el fin de hacer cumplir las condiciones establecidas en los contratos de concesión para la recolección y transporte de los residuos sólidos de la ciudad, así como la ausencia de control a los mismos.

Acción de mejora. “Velar por el cumplimiento de las obligaciones del Asesor de Servicios Públicos (Código 105 Grado 55) con el propósito de cumplir con la misión asignada, supliendo todas y cada una de las necesidades que se presentan en esta área.”

Análisis de la Comisión: La meta cumplida la soportan con los medios magnéticos denominado Residuos Sólidos que contiene dos archivos, Actas de comité 2013 y Servicios Extraordinarios 2013, que no son consecuentes con el Indicador de cumplimiento-“Reuniones de seguimiento”, en la medida que los soportes entregados no se evidencia el cumplimiento de las obligaciones del cargo en cuestión ni las falencias presentadas en el hallazgo.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 5

Una interventoría que no cumple con sus funciones de control y supervisión técnica, administrativa y financiera a los contratos de Recolección y Transporte de los residuos sólidos de la ciudad, al permitir la ocurrencia de cobros al Distrito, como los mal llamados servicios extraordinarios, sin los soportes y evidencias requeridas, conforme lo establece el Reglamento Técnico de la operación del sistema para la eventual ocurrencia de frecuencias adicionales.

Acción de mejora. “Ejercer control y verificación de las actividades a cargo de la interventoría de los contratos de concesión a través de revisiones periódicas”.

Análisis de la comisión: La meta que presentan cumplida son cuatro informes de seguimiento, y la soportan con los medios magnéticos denominado Residuos Sólidos que contiene dos archivos, Actas de comité 2013 y Servicios Extraordinarios 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra relación con el indicador y los soportes. Sin embargo, pese a evidenciar un seguimiento por parte del Distrito y la Interventoría en las actas, estos comités ya se daban en el período auditado donde se generó el hallazgo, es decir, que su efectividad no goza de confiabilidad.

La meta propuesta y presuntamente cumplida no subsana la causa del hallazgo.

Pie de la Popa, Calle30 No18 A 226 Tes.: 6560977-6560969

www.contraloriadecartagena.gov.co

“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”



Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 6

Incumplimiento del Reglamento Técnico Operativo por parte de los concesionarios de recolección de los residuos sólidos, en lo atinente al cumplimiento de los principios sobre los cuales se fundamenta, los cuales están referidos a la Responsabilidad, Sustentabilidad Ambiental, El que contamina paga, Equidad, Principio Preventivo, Principio Precautorio, Participación Ciudadana, Flexibilidad, Compensación y ASE Limpia.

Acción de mejora. “Realizar acciones y seguimientos periódicos al cumplimiento al reglamento técnico operativo por parte de los concesionarios de recolección de los residuos sólidos”.

Análisis de la comisión: La meta que presentan cumplida son cuatro informes de seguimiento, y la soportan con los medios magnéticos denominado Residuos Sólidos que contiene dos archivos, Actas de comité 2013 y Servicios Extraordinarios 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra relación con el indicador y los soportes. Sin embargo, pese a evidenciar un seguimiento por parte del Distrito y la Interventoría en las actas, estos comités ya se daban en el período auditado donde se generó el hallazgo, es decir, que su efectividad no goza de confiabilidad.

La meta propuesta y presuntamente cumplida no subsana la causa del hallazgo.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 7

Incumplimiento del Decreto N°0420 del 01 de junio de 2006, que estableció de manera detallada, a partir del literal c del numeral 1°, las tarifas para las frecuencias adicionales en la prestación del servicio público domiciliario de aseo; en consecuencia al desviarse la atención sobre el cumplimiento de lo establecido, los concesionarios con la anuencia de la administración, le agregan un nuevo condicionante a lo contractualmente establecido, para dar lugar a los “servicios extraordinarios de residuos sólidos”.

Acción de mejora. “Dar cumplimiento al Decreto 0420 de 2006 aplicando las tarifas para las frecuencias adicionales en la prestación del servicio público domiciliario de aseo”.

Análisis de la comisión: La meta que presentan cumplida son cuatro informes de seguimiento, y la soportan con los medios magnéticos denominado Residuos Sólidos que contiene dos archivos, Actas de comité 2013 y Servicios



Extraordinarios 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra relación con el indicador y los soportes.

La meta propuesta y presuntamente cumplida no subsana la causa del hallazgo.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 8

Pago indebido por servicios extraordinarios de residuos sólidos en el Distrito de Cartagena de Indias por valor de \$ 3.325.086.336., durante los años 2011 y 2013, violentando lo dispuesto en los Pliegos de Condiciones de la licitación DAM-002-2005, lo establecido en el Reglamento Técnico para la operación de los residuos sólidos y el Decreto N°0420 de 01 de junio de 2006; esto trae como consecuencia, la generación de presunto daño patrimonial al Distrito, por el pago de un servicio que no ha sido contemplado de manera contractual.

Acción de mejora. “Contemplar de manera contractual el pago de servicios extraordinarios señalando dentro del Contrato de Prestación de Servicios de Recolección y Transporte una cláusula que permita el aumento de las frecuencias a ejecutar previa verificación anual del aumento de la población que hace necesaria el incremento de la misma”.

Análisis de la Comisión: La meta cumplida la soportan con la Resolución 1604 del 13 de marzo de 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra efectividad en la medida que la condición planteada en el informe se sigue dando, además, ésta Resolución fue expedida previamente a la comunicación del Informe Final de Auditoría -Informe de Auditoría Modalidad Exprés, Servicios Extraordinarios de Residuos Sólidos, vigencia 2013-; comunicado al Distrito mediante oficio DC 0395 el 18 de julio de 2013, lo que permite inferir que esta resolución estuvo vigente durante el proceso auditor que determinó el hallazgo.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 9

El Reglamento de operación del sistema se rige por el principio, “El que contamina Paga”, es decir, “el costo de manejo de los residuos debe recaer en sus generadores. Este costo debe asociarse a la recolección, transporte y disposición final, así como a la cantidad y calidad de los residuos generados”. Significa esto que existe una falencia absoluta de la Interventoría al omitir la gestión para el Distrito de determinar previo a los hechos, la necesidad del servicio, la ubicación geográfica del mismo y la fuente de generación de los servicios. El Distrito ha contratado una interventoría Técnica, Administrativa y Comercial al sistema de aseo público de la ciudad y por lo tanto, le corresponde contractualmente a ella



informar al Distrito con los estudios técnicos del caso, sobre la necesidad de avocar el servicio adicional. En tal sentido, vemos un incumplimiento de sus labores y una actuación poco profesional, al omitir las acciones técnicas y administrativas inherentes al caso, conforme a las obligaciones establecidas en el contrato suscrito con el Distrito.

Acción de mejora 1. “Realizar control y seguimiento a través de la Interventoría de los contratos de concesión para el cumplimiento del reglamento técnico operativo por parte de los concesionarios de recolección de los residuos sólidos”. Medio magnético entregado.

Análisis de la comisión: La meta que presentan cumplida son cuatro informes de seguimiento, y la soportan con los medios magnéticos denominado Residuos Sólidos que contiene dos archivos, Actas de comité 2013 y Servicios Extraordinarios 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra relación con el indicador y los soportes. Sin embargo, pese a evidenciar un seguimiento por parte del Distrito y la Interventoría en las actas, estos comités ya se daban en el período auditado donde se generó el hallazgo, es decir, que su efectividad no goza de confiabilidad.

Acción de mejora 2. “Señalar dentro del Contrato de Prestación de Servicios de Recolección y Transporte una cláusula que permita el aumento de las frecuencias a ejecutar previa verificación anual del aumento de la población que hace necesaria el incremento de la misma”. Aporta como soporte la Resolución 1604 del 13 de marzo de 2013.

Análisis de la Comisión: La meta cumplida la soportan con la Resolución 1604 del 13 de marzo de 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra efectividad en la medida que la condición planteada en el informe se sigue dando, además, ésta Resolución fue expedida previamente a la comunicación del Informe Final de Auditoría -Informe de Auditoría Modalidad Exprés, Servicios Extraordinarios de Residuos Sólidos, vigencia 2013-; comunicado al Distrito mediante oficio DC 0395 el 18 de julio de 2013, lo que permite inferir que esta resolución estuvo vigente durante el proceso auditor que determinó el hallazgo.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

HALLAZGO No. 10

La muestra tomada correspondiente a la facturación de los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2012, establece que el servicio extraordinario facturado por el concesionario, no tiene un documento que denote un consentimiento previo por parte del ente territorial previo a la ejecución de las mismas actividades. Así mismo, todo adicional deberá surtir los procedimientos de



ley establecidos, así como los que señala el reglamento de operación del sistema; lo que se evidencia, es la ausencia de los procedimientos administrativos y técnicos, consistentes en crear primeramente la necesidad, seguidamente el programa propuesto para realizar la operación adicional que se pretende, luego la correspondiente disponibilidad presupuestal y por último, el acto administrativo que autoriza el adicional por parte de la administración. Esta ausencia de evidencia de soporte, se constituye en presunto detrimento para el Distrito por valor equivalente al valor cancelado por tal concepto, no solo para los meses señalados por la muestra, sino para todos los pagos que se hayan realizado por este concepto.

Acción de mejora. Proceder a soportar la autorización expresa del servicio extraordinario de aseo, recolección y transporte, realizando seguimientos periódicos a las mismas. Medio magnético entregado.

Análisis de la comisión: La meta que presentan cumplida son cuatro informes de seguimiento, y la soportan con los medios magnéticos denominado Residuos Sólidos que contiene dos archivos, Actas de comité 2013 y Servicios Extraordinarios 2013. La acción de mejoramiento presentada no muestra relación con el indicador y los soportes presentados.

Este hallazgo se mantiene dentro del Plan de Mejoramiento.

Cabe destacar el hecho de la falta de coherencia que presenta el Plan de Mejoramiento en estudio, en lo que se reporta en las metas cuantificables en comparación con los indicadores de cumplimiento y la acción de mejora. Además, en las metas cuantificables diligencian todo como cuatro y se reporta un avance físico de ejecución de las metas de cuatro, es decir, que se ejecutaron las metas en su totalidad a la fecha, evidenciando un cumplimiento que no obedece a la realidad e ineficaz al momento de subsanar las causas que dieran origen a los hallazgos.

Lo anteriormente expuesto, denota un ejercicio ligero y poco técnico al momento de presentar el Plan de Mejoramiento al Ente de Control y sus respectivos avances. Hecho que se acentúa al indicar como responsable de cumplimiento un cargo que no posee las funciones ni el nivel de decisión necesario. Todo lo anterior va en perjuicio de la eficiencia de la administración Distrital al momento de subsanar las causas que originan los presuntos hallazgos administrativos indiferentemente del alcance que puedan presentar. **Hallazgo Administrativo No. 4, Sin alcance.**

Por otra parte, se evidenció que no se suscribió el Plan de Mejoramiento derivado del Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, modalidad especial a la Oficina de Servicios Públicos “Sistema de Aseo” vigencia 2010 y



2011, comunicado al Distrito el 18 de octubre de 2012 con código de registro EXT-AMC-12-0076412, por lo que se apertura un proceso sancionatorio en atención a no dar cumplimiento a la Resolución 303 de 2008, Resolución ésta, vigente hasta el 25 de julio de 2013. A la fecha, dicho Plan de mejoramiento no ha sido suscrito. Así las cosas, se denota un incumplimiento del artículo tercero, parágrafo primero y artículo vigésimo de la a las resolución 173 del 26 de julio de 2013; por tal motivo se deben presentar e incorporar las acciones de mejoras o correctivas tendientes a subsanar la causa de los catorce (14) hallazgos plasmados en el citado Informe, de los cuales dos (2) tienen presunto alcance fiscal por valor de \$ 2.039.835.699 y trece (13) presentan un presunto alcance disciplinario.

Lo anterior denota deficiencias en el seguimiento de la administración Distrital a subsanar las falencias que se presentan en los informes de auditorías, al igual que debilidades en el seguimiento del Sistema de Control Interno del Distrito. **Hallazgo Administrativo No.5, Sin alcance**

2.1.5 Control Fiscal Interno.

En atención a la evaluación del Sistema de Control Interno al Sistema de Aseo Público de la Ciudad de Cartagena, se evidenció que los controles a los contratos de concesiones se ejerció a través de la interventoría, sin embargo, el ejercicio auditor concluyó la falta de control efectuado por parte de la Oficina Asesora de Control Interno a este sistema en el año 2013, hecho que se sustenta en respuesta AMC-OFI-0020301-2014 al requerimiento de este Ente de Control, donde se detallan las auditorías internas desarrolladas por parte de la Oficina Asesora de Control Interno a la Oficina Asesora de Servicios Públicos en la vigencia del año 2013 y todas se centraron en la concesión al Sistema de Alumbrado Público.

2.2. Control de Resultados

La Resolución 0986 de 2007 en su artículo décimo primero establece los objetivos y las metas de la GIRS en Cartagena y se detallan así:

OBJETIVOS DE LA GIRS EN CARTAGENA.

Formar ciudadanía en Participación en la GIRS.

- Formar un ciudadano comprometido con el cuidado de su entorno urbano mediante el diseño y ejecución de programas de educación no formal y formal, para el manejo integral de residuos sólidos.

Diseñar herramientas de Fortalecimiento Institucional.



- Fortalecer la capacidad técnico operativo de la autoridad ambiental del Distrito, mediante la implementación de programas que involucren procesos de diagnóstico, capacitación del recurso humano y modernización y optimización tecnológica.
- Liderar los procesos de creación y fortalecimiento de Organizaciones para la recuperación y aprovechamiento de residuos reciclables y orgánicos.

Minimizar la Producción de Residuos y su Impacto Ambiental.

- Minimizar la cantidad de residuos generados que llegan a los diferentes sitios de disposición final, incluyendo los residuos especiales como los hospitalarios, industriales, podas, escombros, lodos del tratamiento de agua potable y aguas residuales.
- Apoyar el cumplimiento de las metas de cobertura, continuidad, calidad del servicio de aseo ordinario y especial, en condiciones de adecuada economía y eficiencia en la gestión empresarial de los operadores.

Aumentar el Aprovechamiento de los Residuos.

- Evaluar la viabilidad del diseño, creación y operación de un centro de investigaciones para proyectos de aseo, valorización y aprovechamiento de residuos.
- Fomentar y estimular la adopción de procesos de aprovechamiento de residuos en el Distrito.

Garantizar la Adecuada Disposición de los Residuos.

- Formular e implementar de forma optimizada y adecuada, proyectos para la clausura de rellenos sanitarios y/o botaderos existentes.

Por otra parte, el artículo Décimo Tercero, ítem 2 de la Resolución en comento, establece los Indicadores de Seguimiento a las metas específicas contempladas en el PGIRS de Cartagena, a corto plazo (2010), mediano plazo (2013) y largo plazo (2022). A continuación se enuncian las de corto y mediano plazo, haciendo un análisis de estas últimas.

Las metas específicas, son las siguientes:

Metas Específicas de los Proyectos del PGIRS

ITEM	METAS DE LOS PROYECTOS A CORTO PLAZO 2010	INDICADOR
------	---	-----------



1	SENA, encargado de la formación en gestores ambientales en 6 promociones.	Número de gestores Formados
2	Contar con una oficina responsable de la búsqueda de cooperación y financiación para proyectos de la GIRS	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Unidad de servicios Públicos. • Conformación del esquema de operación en aseo.
4	Tres (3) diplomados para funcionarios distritales involucrados en la GIRS, cobertura 80%.	Porcentaje de Cobertura en dependencias públicas
5	Eliminación de 100% basureros perimetrales de los mercados de Cartagena.	Número de Basureros saneados entre número de basureros identificados.
6	Brigada de formación ciudadana, aplicación de acciones de control y PML.	Número de brigadas al año.
7	Un informe semestral de interventoría de aseo, sobre fase de aprovechamiento, un informe del Distrito sobre logros parciales del programa P.4.1 - prerequisite para continuar el proyecto P.2.2 en su fase.	Informes presentados.
8	Clausura y pos clausura del relleno sanitario de Henequén.	Contratación de la Clausura y Pos clausura de Henequén
9	Eliminación del 100% de los basureros satélites de la ciudad	Número de Basureros saneados entre número de basureros identificados.
Mediano Plazo (2013)		
10	JAL encargadas de la difusión y participación en la GIRS, 100%.	Porcentaje de formación de JAL.
11	El 70% de las empresas registradas como contratistas distritales, cumpliendo con el reglamento regional de las GIRS.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de la guía. • Porcentaje de cubrimiento de destinatarios.
12	Una actualización del PGIRS de Cartagena en el año 2013 con los patronos de comportamiento de producción y tipo de desechos, eficiencia de rutas de recolección e inventario de zonas aptas para instalación de escombrera municipal y acciones de aprovechamiento.	Aprobación del documento de actualización en 2013.
13	Eliminación del 100% basureros en zonas rurales e insulares del distrito.	Número de Basureros saneados entre número de basureros identificados.
14	80% de centros hospitalarios, veterinarios y morgues, documentados sobre PGIRH.	<ul style="list-style-type: none"> • Censo de PGIRH en Cartagena. • Cuaderno de trabajo de acciones de seguimiento.
15	Investigación de la oficina del P.2.2, sobre la viabilidad de los centros de acopio comercialización – prerequisite para fase de ejecución P.4.2.-	
16	Elaboración del proyecto para el manejo de residuos de la zona industrial de Cartagena.	Elaboración del Diagnóstico de residuos de la zona industrial.
17	Clausura y pos clausura del relleno el Carmen.	



Para el caso que nos ocupa en la vigencia en estudio (2013), aquí finalizaba el cumplimiento de las metas a mediano plazo, es decir, de la meta diez a la diecisiete, metas de las cuales no se evidencia cumplimiento, es decir, no se cumplió con las metas contempladas en el mediano plazo. Hecho que puede atribuirse a que los recursos se apropian presupuestalmente y su destinación es modificada para otras actividades o en su defecto no elaboran o desarrollan la ruta PGIRS. Esta situación se registra en la vigencia auditada, donde los ingresos totales generados por el sistema de aseo conforme certificación de la Administración Distrital mediante oficio AMC-OFI-0020520-2014 fueron de \$46.679.311.000, de los cuales el Distrito recibió ingresos por \$927.902.000 para el centro de costo de PGIRS. Sin embargo, no se efectuó gastos y/o inversión con los recursos generados por este concepto.

Además del incumplimiento de las metas establecidas en el mediano plazo, por factores entre otros como la destinación de los recursos del PGIRS a otras actividades diferente al desarrollo de la ruta PGIRS o la no ejecución de los mismos, también se evidencia el incumplimiento de metas del corto plazo como son la clausura y pos clausura del relleno sanitario de Henequén.

Unido a lo expuesto en párrafos precedentes, se denota el poco interés dado por las administraciones Distritales al manejo del PGIRS, conclusión que se sustenta en las observaciones en cuanto a la no actualización del mismo y el manejo dado a los recursos destinados para su funcionamiento, aspectos comunicados ya por éste órgano de control en los informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad especial, al Sistema de Aseo del Distrito de Cartagena en las vigencias 2009, 2010 y 2011, de enero de 2010 y julio de 2012 respectivamente.

Lo anterior, es consecuente con las anotaciones efectuadas por la interventoría en el oficio 13-CB207-1195 de fecha octubre 22 de 2013, dirigido al Secretario General, donde establecen dentro de las deficiencias que se registran en la limpieza de vías y áreas públicas del Distrito de Cartagena externas a los concesionarios y la supervisión de la interventoría “La ausencia de campañas efectivas de educación sanitaria (desde el inicio de los contratos de concesión hasta Agosto de 2013, el PGIRS ha recibido \$3.947 millones y esto no se ha visto reflejado en los propósitos del PGIRS)”

Los hechos descritos en los párrafos anteriores tienen un impacto negativo en la población beneficiaria, que en este caso es la comunidad en general de la ciudad de Cartagena, en materia sanitaria y ambiental, sobre todo que se acerca la puesta en marcha de un nuevo esquema de prestación del servicio público de aseo como lo es la libertad de competencia.



En conclusión se evidenció un pobre seguimiento al PGIRS de la Ciudad de Cartagena por parte de la administración distrital, al igual que una ejecución ineficiente del mismo, al no evidenciarse cumplimiento de las metas establecidas para el mediano plazo con vencimiento a 2013, como consecuencia de una gestión ineficiente en la ejecución de los recursos puestos a su disposición. **Hallazgo Administrativo No. 6, con presunto alcance disciplinario.**

2.3. Control Financiero y Gestión presupuestal.

2.3.1. Evaluación sobre el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Al final de la vigencia 2012, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, emitió la Resolución N° SSPD-20124010043065 del 28 de Diciembre de 2012, debido a que el no cumplir con la totalidad de los criterios previstos en el artículo 1° del Decreto 1629 de 2012, fue descertificado, debido al incumplimiento del artículo 13° del Decreto 1040 de 2012, por lo que se le aplicaron las sanciones previstas en la Ley 1176 de 2007, por lo que durante la vigencia 2013, los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento básico, pasaron bajo la administración de la Gobernación de Bolívar.

EL Secretario de Hacienda de la vigencia 2011, hasta octubre de 2012, así como el asesor de la Oficina de Servicios Públicos y el Jefe de Presupuesto incumplieron con la Ley 142 de 1994, 1176 de 2007 y el 1450 de 2011, así como los Decretos 565 de 1996, 1013 de 2005, pues estos determinan la obligatoriedad de presupuestar y pagar los déficit ocasionados entre los subsidios y contribuciones de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. El Concejo de Cartagena dentro de los Acuerdos 015 de 2010 y 002 de 2012, acató el régimen normativo que así lo exigía y la administración hizo caso omiso a esta obligación, por ende han omitido sistemáticamente la inclusión de las partidas presupuestales a los Fondos de Solidaridad y Redistribución del ingreso de Acueducto y Alcantarillado, pese que en los años 2009 y 2010 se advirtió por parte de la Secretaría de Infraestructura de la obligatoriedad legal de hacer la correspondiente destinación teniendo como fuente específica el SGP Saneamiento Básico.

Los recursos dejados de percibir por parte del Distrito de conformidad con la distribución del SGP Saneamiento Básico realizada por el CONPES, asciende a \$21.000.000.000., quien serán administrados por la Gobernación de Bolívar.

Los subsidios dejados de cancelar ascendían hasta la fecha de corte de 18 de febrero de 2013 a \$8.461.428.011, posteriormente en fecha de 16 de julio de 2013, el Operador del Sistema de Acueducto y Alcantarillado, a través del oficio



GER3-ACT-17962, certificó que la valor por el cual habían descertificado al Distrito de Cartagena de Indias, fue por dejar de pagar la suma de \$8.402.036.000 millones de pesos a vigencia 2011. Y que a la fecha de esa certificación el saldo adeudado por el Distrito ascendía a \$4.201.018.000, y que Aguas de Cartagena en todos los años desde 1999 ha venido informando a la Alcaldía sobre las proyecciones de subsidios y contribuciones de cada vigencia, para que lo tuvieran en cuenta en cada Presupuesto aprobado.

El proceso de la descertificación se generó por lo adeudado por el Distrito a Acucar, vigencia 2011, la suma de \$8.402.036.000 y que al corte de la fecha en que respondieron el Distrito adeudaba la suma de \$4.201.018.000, lo que significa que el Distrito canceló la mitad de esa deuda.

Para la vigencia 2013, a través del Decreto N° 1737 de Diciembre 28 de 2012 al presupuesto público aprobado al Distrito de Cartagena, fue asignado el Rubro presupuestal “**Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso de los servicios de acueducto y alcantarillado**”. Se apropió definitivamente la suma de \$13.300.332.000, y se ha ejecutado la suma de \$13.300.332.000. Esto se pudo evidenciar en la ejecución del Predis, estos recursos fueron asignados a la Secretaría de Infraestructura, y por lo que se refleja en el presupuesto el saldo pendiente de pago a Acucar se canceló.

Con base a 31 de diciembre de 2010 al 2012, según certificación de la Tesorería Distrital de Cartagena, no hubo Cuentas por Pagar pendientes de cancelar a Promoambiental de Caribe S.A. ESP, sin embargo a pesar que no certifican sobre Aguas de Cartagena, a esta a esa fecha le adeudaban.

En lo referente a los subsidios por el servicio de aseo, estos son adeudados a la empresa Aseo Urbano de la Costa S.A. ESP, puesto que las áreas de servicio exclusivo a cargo de Promoambiental Caribe S.A. ESP, no son deficitarias. De este saldo adeudado a 2013, el Alcalde Mayor de la época CARLOS OTERO GERDS y el representante legal de Aseo Urbano de la Costa S.A. ESP, firmaron Acuerdo de Pago y Convenio para la Transferencia de Recursos Destinados a Otorgar los Subsidios, correspondientes al Déficit de Subsidios y Contribuciones del Servicio Público Domiciliario de Aseo, a fecha de 10 de julio de 2013, tal como lo evidencia la copia del documento en comentario. En esa Acta quedó el acuerdo en los siguientes términos: que de enero a marzo de 2013, se adeudan \$670.509.910.

Que durante la vigencia 2013 se deberá cancelar la suma total de \$2.852.368.664, en donde el primer pago se hará por valor de \$484.000.000, cargadas al certificado de Disponibilidad Presupuestal 232 del 08 de julio de 2013.

Se revisó la primera Acta de Liquidación de Subsidios en donde se reconocieron



los pagos parciales que se hicieron y los saldos a cancelar, este fue firmado, el 24 de octubre de 2013, pues hasta la fecha de corte el Distrito canceló el primer abono que se estableció en el Acuerdo de pago por valor de \$484.000.000 millones de pesos pertenecientes al mes de enero, febrero y parte de marzo de 2013, en esta acta de Liquidación se reconoce el saldo de marzo, abril y mayo, por un valor de \$426.000.000.

Se revisó la segunda Acta de Liquidación de Subsidios, firmada el día 04 de diciembre de 2013, en donde se registra el pago de los \$426.000.000 millones de pesos, sumando un pago parcial hasta esa fecha por \$910.000.000. En esta Acta se reconoce para pago, los meses de saldo de mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre parcial, sumando un total a pagar de \$1.297.778.250, faltando por reconocer, el saldo de octubre, noviembre y diciembre de 2013, lo que al pagarse dicho monto quedaría un saldo por reconocer y pagar de \$644.590.414, reflejándose un incumplimiento por parte de la Alcaldía de Cartagena de Indias, en el acuerdo de pago y convenio firmado, generándose un déficit, por el monto del saldo antes descrito para la vigencia 2014.

En lo referente a los subsidios por el servicio de Acueducto y Alcantarillado, estos son adeudados a la empresa ACUACAR S.A. ESP. El Alcalde Mayor de Cartagena de Indias DIONISIO VELEZ TRUJILLO y el representante legal suplente ALVARO VELEZ BUSTILLO de ACUACAR S.A. ESP, firmaron Convenio para la Transferencia de Recursos Destinados a Otorgar los Subsidios, correspondientes al Déficit de Subsidios y Contribuciones de los Servicios Públicos Domiciliario de Acueducto y Alcantarillado, a fecha de 26 de diciembre de 2013, tal como lo evidencia la copia del documento en comentario. En este convenio se quedó en los siguientes términos: se deberá cancelar a Acuacar S.A. ESP, la suma de \$9.308.126.785, este valor procede la facturación causada más la estimación del promedio del déficit mensual del año (que para Acueducto es de \$443.842.631 y Alcantarillado la suma de \$331.834.601), el periodo de diciembre de la vigencia 2013 en consideración a lo efectivamente facturado y el periodo promediado. Este valor se cancelará por los rubros 02-01-06-10-01-01-06-03 y 02-09-06-10-01-01-06-03 (Fondo de Solidaridad Acueducto y Alcantarillado), del presupuesto General de Rentas y Gastos del Distrito de Cartagena vigencia fiscal 2014.

Se pudo evidenciar que no se incluyeron obligaciones por concepto de Subsidios y Contribuciones dentro del déficit reconocido por el Distrito en la vigencia 2013, algo que para la contraloría resulta incierto, debido a que si a la Alcaldía se le descertificó durante la vigencia 2012 por el no pago de los subsidios y contribuciones adeudados de la vigencia 2011 a Aguas de Cartagena, entonces por qué no se constituyó como cuentas por pagar, esos saldos que fueron pagados a Acuacar durante la vigencia 2013, más cuando la vigencia 2011, solo



se habían apropiado la suma de \$5.333.778.259, es claro que aquí ya se habían configurado el Déficit.

Las actuaciones que realizó la Alcaldía de Cartagena para cumplir con el requisito del decreto 1629 de 2012, fueron las siguientes:

Se firmó un acuerdo de pago y convenio para la transferencia de recursos destinados a otorgar subsidios, correspondientes al déficit de Subsidios y contribuciones de los servicios públicos domiciliarios con la empresa ASEO URBANO DE LA COSTA S.A. ESP, en donde el Distrito se comprometió pagar la suma de \$2.852.368.664, durante toda la vigencia y solo alcanzó a pagar la suma de \$2.207.778.250, quedando pendiente parte de un saldo de octubre, noviembre y diciembre de 2013. De este acuerdo se han firmado dos (2) Actas de Liquidación de Subsidios.

De igual forma, también se firmó un CONVENIO PARA LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DESTINADOS A OTORGAR, CORRESPONDIENTES AL DEFICIT DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, con ACUACAR S.A. ESP, en donde el distrito se comprometió a cancelar antes del 31 de mayo de 2014 la suma de \$9.308.126.785, o en su defecto, aquella que resulte de la liquidación definitiva del déficit entre subsidios y contribuciones vigencia 2013.

El Distrito de Cartagena de Indias, apropió a través del rubro presupuestal FONDO DE REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD, para financiar subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo, las siguientes partidas así:

Vigencia 2010, \$ 4. 465.876.378

Vigencia 2011, \$ 5. 333.778.259

Vigencia 2012, \$ 1.720.981.229

Vigencia 2013, \$17.547.074.229

2.3.2. Evaluación Financiera del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)

Con respecto al PGIRS, se pudo observar que la Administración Distrital a través del Decreto N° 0186 de 05 de febrero de 2013, realizó un traslado presupuestal, por valor de \$4.201.018.000, dentro de los cuales se contracreditó del Rubro 02-01-06-10-04-03-07-04 PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, la suma de \$500.000.000, recursos que vienen de la vigencia 2012.



Para la vigencia 2012, el Distrito apropió para el PGIRS un presupuesto definitivo por valor de \$1.378.949.836, del cual se ejecutó la suma de \$82.289.774, y se autorizaron pagos por \$78.289.774, quedando un saldo por ejecutar por \$1.296.660.062, del cual de este se trasladaron \$500 millones antes mencionado.

Para la vigencia 2013, el Distrito de Cartagena de Indias, apropió de manera definitiva la suma de \$2.046. 231.460, de los cuales, de dicha partida viene una reasignación de la vigencia anterior (2012) por valor de \$1.296.660.062 que es producto de los recursos que no se ejecutaron. Sin embargo al final de la vigencia se observó que solo hubo una ejecución de dichos recursos de tan solo el 0.05%, lo que equivale a casi una ejecución nula de esos recursos asignados y que la Ley determina en que se deben ejecutar.

Con base a estos hechos, y a los soportes analizados se determinó que no existe un detrimento patrimonial con respecto a los dineros asignados, ya que al final del cierre de la tesorería distrital los recursos se encontraron en caja sin ejecutar, lo que conlleva a una violación de la Resolución en mención, generándose un hallazgo con presunto alcance disciplinario, ya que se dejó de invertir estos recursos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, (PGIRS), tal y como lo establece la Resolución N° 1045 de 2003, de Septiembre 26, en él se establece la destinación de estos recursos. Mas cuando se pudo evidenciar que desde el 2012, se reasignaron más de \$1.200 millones de pesos para la vigencia 2013 y aun así no fueron ejecutados, observándose la falta de planeación y de interés por afectar estos recursos en lo que la Ley y el Plan los obligaba. Esto se evidencia dentro de la información dada por la Administración a través de Oficio AMC-OFI-0019118-2014, donde claramente se señala, que durante la vigencia 2013, no se ejecutaron contratos con respecto al PGIRS, tampoco se realizó la ruta PGIRS y certifican claramente que mucho menos se ejecutaron recursos dentro del presupuesto del Distrito de la vigencia 2013, tal y como lo manifiesta. **Hallazgo Administrativo No. 7, con presunto alcance Disciplinario.**



3. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.
Vigencia 2013

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	01	
2. DISCIPLINARIOS	05	
3. PENALES	--	
4. FISCALES	1	\$2.179.632.242,75
• Obra Pública	--	--
• Prestación de Servicios	--	--
• Suministros	--	--
• Consultoría y Otros	--	--
• Gestión Ambiental	--	--
• Estados Financieros	--	--
TOTALES (2, 3, y 4)	07	\$ 2.179.632.242,75