

# **CONTRALORIA** DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Cartagena de Indias D.T.y C,  
**DC-0153-18 26/07/2018**

Doctora  
**YOLANDA WONG BALDIRIS**  
Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias (E)  
**CLARA CALDERON MUÑOZ**  
Asesora Oficina Servicios Publicos  
Ciudad

**Asunto: Informe Definitivo Auditoría Modalidad Especial- Servicios Publicos- Vigencia 2017**

Cordial saludo

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias en cumplimiento del Plan General de Auditoría-PGAT-2018, practicó auditoría modalidad especial a la Oficina de Servicios Publicos, con el propósito de evaluar la eficacia y eficiencia con que administró los recursos públicos asignados y los resultados de la gestión fiscal en términos de calidad, oportunidad y cobertura, así como el cumplimiento de las normas aplicables en los diferentes procesos y el examen de los estados financieros durante la vigencia fiscal 2017.

Una vez analizada la contradicción que su Despacho formuló al informe Preliminar de auditoría, se procede a comunicar el informe final del mencionado ejercicio.

Adicionalmente, y en virtud de lo establecido en la Resolución Reglamentaria N°104 del 10 de marzo de 2017, dentro de los ocho (08) días hábiles siguientes al recibo del presente informe de auditoría, la institución Educativa Antonia Santos, deberán hacer llegar a este órgano de control fiscal un Plan de Mejoramiento, el cual debe contener las acciones correctivas que se desarrollarán para corregir los hechos referenciados en los hallazgos, los responsables de su ejecución, el tiempo necesario para su aplicación, así mismo en este plan la entidad debe adicionar las observaciones y acciones pendientes de cumplimiento o que se encontraban en ejecución en la vigencia anterior.

Atentamente,

**FREDDY QUINTERO MORALES**  
Contralor Distrital de Cartagena de Indias (E)

*Proyectó: German Hernandez Osorio*  
*Coordinador Sector Infraestructura y Medio Ambiente*

*Revisó: Juan Pablo Rivera Martinez*  
*Director Técnico de Auditoría Fiscal*

*Anexo: cuarenta y siete(47) páginas*  
*Un (01) CD que contenga el Plan de Mejoramiento*

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

**Pie de la Popa, Calle 30 N.19A-09 Casa Moraima**

**Tels: (5) 6560977 – Móvil 301-3059287**

**contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co**



**INFORME DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL**

**SERVICIOS PÚBLICOS**

**VIGENCIA 2017**

**CARTAGENA DE INDIAS, D.T.Y C.  
Julio DE 2018**

***“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”***  
*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*  
*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*



**CONTRALORIA**  
DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

**Contralor Distrital  
de Cartagena de Indias (E)**

FREDDY QUINTERO MORALES

**Director Técnico  
de Auditoría Fiscal**

JUAN PABLO RIVERA MARTELO

**Coordinador  
de Sector**

GERMÁN HERNÁNDEZ OSORIO

**Equipo Auditor**

FERNÁNDO BATISTA CASTILLO  
MARIA CHIQUILLO MELÉNDEZ

**TABLA DE CONTENIDO**

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	9
2.1. Control de Gestión	9
2.1.1. Gestión Contractual	9
2.1.2. Legalidad	9
2.1.3. Gestión Ambiental	17
2.2. Control de Resultados	20
2.3. Control Financiero y Gestión Presupuestal	21
3. CUADRO TIPIFICACION DE HALLAZGOS	49
4. ANEXOS	

Cartagena de Indias D.T. y C.

Doctora

**CLARA CALDERÓN MUÑOZ**

Asesora – Oficina Servicios Públicos

**Dra. YOLANDA WONG BALDIRIS**

Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias (E)

E. S. D.

**Asunto: Carta de Conclusiones**

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 272 de la Constitución Política, practicó Auditoría Especial para la vigencia 2017, 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 el área actividad o proceso examinado.

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.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

***“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”***

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

### **Contratación y legalidad**

Teniendo en cuenta la relación de contratos derivada de la Gestión Contractual Oficina de Servicios Públicos – Distrito de Cartagena de Indias, se evaluaron los principios de publicidad y oportunidad en lo concerniente al cumplimiento de las obligaciones con el SECOP, cumplimiento de los principios y procedimientos en la contratación, asignación de la interventoría o supervisión y pago de las obligaciones para con la seguridad social y parafiscales, contemplada en el Artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y art. 41 de la Ley 80/1993.

### **Gestión y Resultados**

En relación a la evaluación de la Gestión y Resultado por parte del punto de control, se evaluó la organización institucional, el cumplimiento de Planes y Programas en especial del PGIRS, se analizó y conceptualizó sobre la adecuada gestión del sistema de aseo, cumplimiento de los requisitos para la certificación para administrar los recursos del sistema general de participaciones sector agua potable y saneamiento básico, limpieza de canales y protección de áreas estratégicas, aspectos ambientales en el desempeño de las obligaciones del Distrito de Cartagena de Indias y las empresas operadoras de servicios públicos domiciliarios, a través de la revisión de los soportes, actas de liquidación de subsidios, trámites de eliminación de puntos críticos, calidad del servicio, contratos celebrados e información requerida directamente al punto de control.

### **Evaluación Gestión Financiera**

En este componente se evaluaron el pago de las facturas presentadas por los operadores de aseo., PROMOMBIENTAL S.A. E.S.P. y ASEO URBANO DE LA COSTA S.A. E.S.P. en cuanto al déficit por balances de subsidios y contribuciones durante la vigencia 2017, comportamiento entre las contribuciones recaudadas y los subsidios otorgados y oportunidad en el pago del déficit por balances de subsidios y contribuciones según facturas presentadas por las empresas operadoras de los servicios públicos domiciliarios de la ciudad de Cartagena de Indias.

Así mismo, se revisó el objeto de la contratación efectuada con recursos del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de Cartagena, la pertinencia de los objetos contratados con los programas contemplados en el mismo plan, así como las particularidades de su adopción, la adecuada inversión de los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011.

***“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”***

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión realizada dentro de la Oficina de Servicios Públicos en de Cartagena de Indias, presenta sustanciales incumplimientos en los principios de la gestión fiscal tales como: eficiencia, eficacia, economía, efectividad, equidad y valoración de los costos ambientales.

### **Contratación y Legalidad**

La Contratación efectuada con recursos del PGIRS evidencia una falta de planeación, y desviación en los objetivos programáticos. Así mismo se advierte la inexistencia de una real gestión de supervisión del sistema de aseo, pese a existir una amplia contratación de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión para dicha actividad.

Así mismo, se evidenció la celebración de un convenio marco de asociación con Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., CARDIQUE, Fundación Mario Santo domingo, Fundación Grupo Argos, Fundación Promotora Canal del Dique, The Nature Conservancy y la Cámara de Comercio de Cartagena, para acciones de conservación de áreas estratégicas del recurso hídrico de la cuenca abastecedora de la ciudad de Cartagena de Indias, a la fecha el Distrito de Cartagena de Indias muy a pesar de realizar apropiaciones presupuestales no ha efectuado las inversiones correspondientes.

Se viene retrasando el pago de obligaciones indiscutibles como el pago de la limpieza de canales hecha el 2015 y que cuenta con fallo dentro de proceso ejecutivo promovido ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, así como el incumplimiento de la acción contenida en el Plan de Mejoramiento suscrito sobre el periodo 2016 auditado en el 2017.

También se advierte un gran riesgo por el abandono del lote La Concordia, el cual hace parte del sistema de disposición final de la ciudad y se encuentra en estado de total abandono por el Distrito de Cartagena de Indias.

### **Gestión Financiera**

Dentro del ejercicio de auditoría se pudo evidenciar que el Distrito de Cartagena de Indias incumple con los plazos para los pagos de las facturas de subsidios conforme al artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 2.3.4.1.2.11 del Decreto 1077 del 2015, que señala que las transferencias de dinero de las entidades territoriales a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos por concepto de

***“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”***

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

subsidios deberán ser giradas a la entidad prestadora del servicio público para la aplicación de estos en un plazo de 30 días. Lo que genera sobre costos por pagos de intereses de facturas del déficit entre subsidios y contribuciones de forma extemporánea.

El Distrito de Cartagena de Indias, no transfiere oportunamente lo facturado por las empresas prestadoras del servicio de aseo, según lo consagrado en el artículo 2.3.4.2.2 del Capítulo 2 del Decreto 1077 del 2015, la cual dispone de la metodología para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada Municipio o Distrito por parte del respectivo Concejo Municipal o Distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio.

El artículo 2.3.4.1.2.11 de la Sección 2, Capítulo 1, Título 4 del Decreto 1077 del 2015 señala que para asegurar la transferencia, los recursos destinados a otorgar subsidios, y que provengan de las tesorerías de las entidades territoriales, deben ceñirse en su manejo a lo que estipule en el acuerdo que para el efecto debe suscribirse entre Municipio, Distrito o Departamento y las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos.

De igual manera, se pudo evidenciar que la mayoría de la población de Cartagena son usuarios de menores recursos y el monto de las contribuciones recaudadas de los estratos 5, 6, Comercial e Industrial son insuficientes para cubrir el monto total de los subsidios; es por ello, que realizado el balance entre subsidios y contribuciones de los servicios de acueducto y alcantarillado y aseo en Cartagena, arroja un valor negativo (DEFICIT), cuya diferencia debe ser atendida con otros recursos del presupuesto de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, tal como lo establece el numeral 89.8 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 7 de la Ley 632 de 2000, la cual señala que "...en el evento que los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden Municipal, Distrital, Departamental o Nacional"

## RELACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron ocho (8) Hallazgos administrativos, de los cuales siete (7) no tienen alcance, uno (1) tiene alcance fiscal en cuantía de Sesenta y Tres Millones Quinientos Mil Trescientos Veintisiete Pesos Mcte. (\$63.500.327).

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

## PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe diseñar y presentar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor, dentro de los Ocho (8) días siguientes al recibo del informe definitivo de acuerdo con lo previsto en la Resolución Reglamentaria N° 104 de Marzo 2.017.

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.

Atentamente,

**FREDDY QUINTERO MORALES**  
Contralor Distrital de Cartagena de Indias (E)

*Proyectó/elaboró: Comisión Auditora*  
*Revisó: Germán Alonso Hernández Osorio*  
*Coordinador Sector Infraestructura y Medio Ambiente*  
*Aprobó: Juan Pablo Rivera Martelo*  
*Director Técnico de Auditoría Fiscal*



## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1. CONTROL DE GESTIÓN

De acuerdo con los parámetros establecidos en la Guía de Auditoría Territorial (GAT), se conceptúa que la evaluación de la Oficina de Servicios Públicos – Distrito de Cartagena de Indias no se desarrolló durante la vigencia evaluada en cumplimiento a los principios de la gestión fiscal tales como: eficiencia, eficacia, economía, efectividad, equidad y valoración de los costos ambientales, los factores que soportarán el concepto sobre la Gestión Fiscal serán los que a continuación se detallan:

#### 2.1.1 Gestión Contractual y de Legalidad

##### Normatividad Aplicable

Artículo 209 de la Constitución Nacional, concordante con la Ley 87 de 1993 y el Manual de Contratación del Distrito de Cartagena de Indias, Decreto 1592 de 2013, Ley 80 de 1993, Ley 1510 de 2013 y demás Decretos Reglamentarios, en cuanto a la aplicación de las normas generales y específicas vigentes.

El artículo 1 del Decreto 2981 de 2013 compilado en el Decreto 1077 de 2015, reglamentario de las Leyes 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2001, define el servicio público de aseo como *"El servicio de recolección municipal de residuos principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente, incluye entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento"*.

A su vez, el Artículo 6°. *Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo.* De conformidad con la Ley, es responsabilidad de los Municipios y Distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente.

Son actividades del servicio público de aseo, las siguientes: Recolección, transporte, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas; transferencia, tratamiento, aprovechamiento, disposición final y lavado de áreas públicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Decreto 2981 de 2013.

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

### Aspectos Generales

La comisión auditora realizó el examen de la contratación a la vigencia 2016 sobre las bases de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, como lo son: el contenido de la información enviada por la Oficina de Servicios Públicos y los expedientes contractuales evaluados.

Se tomó la muestra del total de la contratación de un 10% teniendo en cuenta el margen de error, ( E ) igual al 5%, la proporción de éxito ( P ) , igual al 90% , la proporción de fracaso (Q) igual al 10%, el nivel de confianza ( Z ) que es igual al 1,64, dando como resultado el cálculo de Muestras para Poblaciones Finitas, con la información entregada por una muestra óptima de (38) Contratos a evaluar.

<b>Área de Control Fiscal</b>		
<b>Ente o asunto auditado</b>		SISTEMA DE ASEO PUBLICO
<b>Período Terminado:</b>		31 de diciembre de 2017
<b>Preparado por:</b>		Equipo Auditor
<b>Fecha:</b>		22/03/2017
<b>Revisado por:</b>		German Hernández Osorio
<b>Fecha:</b>		22/03/2017
<b>Referencia de P/T</b>		
<b>INGRESO DE PARAMETROS</b>		
<b>Tamaño de la Población (N)</b>	<b>82</b>	
<b>Error Maestral (E)</b>	<b>2%</b>	
<b>Proporción de Éxito (P)</b>	<b>95%</b>	
<b>Proporción de Fracaso (Q)</b>	<b>5%</b>	
		<b>Tamaño de Muestra</b>
		Fórmula <b>58</b>
		Muestra Optima <b>34</b>

### EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL

Una vez seleccionada la muestra de contratos a auditar, se procedió a evaluar la gestión contractual, verificando si la Oficina de Servicios Públicos adscrita al Despacho del Alcalde, efectuó la contratación acorde a los criterios fijados en la Ley 80 de 1993, Ley 1510 de 2013 y demás Decretos Reglamentarios, en cuanto a la aplicación de las normas generales y específicas vigentes.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

### ***Prestación de Servicios***

De un universo de 128 contratos se auditaron 38; por valor de **(\$570.800.000)**, del valor total contratado, de los cuales se evaluaron todos los aspectos y criterios aplicables descritos en la matriz de calificación de gestión con el siguiente resultado:

Según los contratos evaluados se evidenció el cumplimiento en la obligatoriedad que tendría un contratista del Estado de acreditar el pago de sus obligaciones para con la seguridad social y parafiscales, contemplada en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y art. 41 de la Ley 80/1993; los informes presentados por los contratistas reposan en cada expediente contractual, al igual que las actas de informes de supervisión.

Pese a lo anterior, revisados sus objetos y fuentes de financiación, así como los informes presentados, no existe la debida coherencia entre el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos adoptado en el 2015 y las actividades contratadas y ejecutadas.

➤ ***Hallazgo Administrativo sin Alcance No. 01***

### **Gestión Documental**

En la muestra analizada se pudo evidenciar en los expedientes de los siguientes contratos 1399, 837, 667, 1751, 4066, 4181, 4153, 4211, 4214, 4165, 4242, 3804, 4409, 4734, 4755, 5571, 1445 y 4784 los documentos que hacen parte integral de los contratos no se encuentran archivados en orden cronológico ni están foliados, no se tiene en cuenta lo establecido en la Ley Ley 594 de 2000, falta de una verdadera interventoría de los contratos y pobre gestión documental presentándose desorden en los expedientes contractuales.

➤ ***Hallazgo Administrativo sin Alcance No. 02***

### **Relación de los pagos efectuados en la contratación**

En los expedientes contractuales analizados no reposan los Comprobantes de Egreso donde se demuestre los pagos realizados a favor de los contratistas, es recurrente en todos los contratos de la muestra, el único documento que podría tomarse como referente son las certificaciones para pago emitidas por el supervisor de cada contrato que sirven como soportes de pago y que no obstante no cumplen el requisito de pago al beneficiario del contrato. En los expedientes de los contratos siguientes se puede evidenciar la carencia del comprobante de egreso: 448, 726, 867, 1399, 837, 1329, 667, 1437, 1529, 1775, 2367, 2637, 1751, 2638, 3251, 3240, 4092, 4066, 4181, 4153, 4211, 4214, 4090, 4165, 4242, 3804, 4409, 4827, 4734, 4755, 5251, 5571, 1445, 1775, 2367,

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

3009 y 3240.; inobservancia de lo establecido en el Manual de Contratación del Distrito Decreto 1592 de 2013.

➤ **Hallazgo Administrativo sin Alcance No. 03**

**Asignación de supervisión de los contratos**

De los 38 contratos evaluados, se observa que desde los estudios previos se designa como supervisor al Secretario de Infraestructura, sin contar con un previo análisis de cargas de trabajo lo cual determine la carga operativa de quién va a ser designado, para no incurrir en los riesgos derivados de designar como supervisor a un funcionario que no pueda desempeñar esa tarea de manera adecuada, teniendo en cuenta que la supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico realizado por la misma entidad estatal sobre la ejecución del contrato, como para la correcta vigilancia del mismo.

La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita y debe reposar en el expediente del contrato por lo que siempre debe enviarse copia de la misma a la dependencia encargada de conservar los expedientes.

Esta comisión conceptúa que el auditado es inobservante en el cumplimiento de los principios de la función administrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución Nacional, concordante con la Ley 87 de 1993 y el Manual de Contratación Decreto 1592 de 2013 y artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, por cuanto se evidenció que en los contratos objeto de muestra no reposa notificación de designación de funciones de supervisión al funcionario correspondiente en los siguientes contratos: 448, 726, 867,1399, 837, 1329, 667, 1437, 1529, 1775, 2367, 2637, 1751, 2638, 3251,3240, 4092, 4066, 4181, 4153, 4211, 4214, 4090, 4165, 4242, 3804, 4409, 4827,4734, 4755, 5251, 5571, 1445, 1775, 2367, 3009 y 3240.

**Hallazgo Administrativo sin Alcance No. 04**

**Estudio de la viabilidad de la derogatoria del Decreto Decreto 1785 del 30 de diciembre de 2016, relacionado con la adopción del PGIRS**

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS-, es un instrumento de planeación de la prestación del servicio público de aseo en cada uno de sus componentes, que tiene como propósito mejorar su gestión y así solucionar los problemas que se generan en el medio natural y social a causa de las deficiencias en el mismo.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

El PGIRS de la ciudad de Cartagena de Indias, en concordancia con los objetivos trazados en el Decreto 2981 de 2013 (hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015) y la Política Nacional de Gestión de Residuos Sólidos, establece líneas de acción encaminadas primordialmente a garantizar las metas del servicio alcanzadas, garantizar la participación de los usuarios en la fiscalización del servicio y su calidad, así como la educación continua, participación comunitaria en el cuidado del ambiente, junto con la valorización y aprovechamiento de los residuos susceptibles de explotación.

Después de haber efectuado las inversiones necesarias en el mejoramiento del servicio de aseo, y tomado las decisiones políticas aplicables para obtener las coberturas de aseo y saneamiento esperadas por la población en general, la ciudad de Cartagena de Indias requiere adoptar estrategias que garanticen hacia el futuro, un ciudadano comprometido con su entorno tanto urbano como rural como medio para garantizar el mejoramiento continuo de la calidad de vida y la formación de una sociedad caracterizada por su respeto al ambiente. A esta labor deben estar pendientes las instituciones educativas de la ciudad, los organismos de formación técnica y tecnológica, y las universidades en un esfuerzo conjunto con la Autoridad Distrital.

Cartagena, cuenta adicionalmente con dos entidades ambientales que deberán apoyarse mutuamente en las actividades que generen programas y proyectos ambientales; es por ello que su personal deberá estar altamente capacitado en temas ambientales y de saneamiento. La investigación y el desarrollo de innovaciones tecnológicas asociadas a la GIRS deberán hacer parte de la agenda permanente de las autoridades distritales ambientales.

De la mano de los programas de formación ciudadana y liderazgo institucional, la ciudad deberá solucionar en el corto plazo la presencia permanente de basureros en sitios distintivos de su espacio urbano e incentivar programas de aprovechamiento de residuos por medio de programas de producción más limpia y buenos hábitos de consumo. En este sentido resultará innovadora la utilización de escombros, para el relleno de zonas recurrentemente inundables, como una forma de utilización de la producción de residuos (especiales) de la ciudad, o la creación de sitios destinados exclusivamente a la disposición de escombros.

En esta medida, el PGIRS se debe desarrollar a partir de un diagnóstico integral y evaluación de la situación actual que identifique debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, como insumo para el desarrollo de la prospectiva o escenarios futuros y definición de alternativas viables y sostenibles, frente a la realidad ambiental, social, económica, financiera e institucional de los municipios, de acuerdo a lo establecido en la metodología del MAVDT, Resolución 754 de 2014.

***“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”***

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

El Gobierno Nacional restructuró la prestación del servicio público domiciliario de aseo, buscando articular a todos los actores del sistema, apuntando al aprovechamiento máximo de los residuos sólidos, implementando acciones afirmativas en favor de los recicladores como parte esencial del funcionamiento de esta nueva metodología. (Decreto 2981 de 2013 Artículo 88 compilado en el Decreto 1077 de 2015).

De igual forma, en el numeral 3° del artículo 119 Decreto 2981 de diciembre de 2013 contenido actualmente en el artículo 2.3.2.2.3.87 Decreto 1077 de 2015, se advirtió que “Los Municipios y Distritos tendrán un plazo de dieciocho (18) meses a partir de la publicación del presente Decreto para hacer la revisión y actualización del PGIRS”, de donde se desprendió que la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, tenía la obligación de adelantar los trámites pertinentes para acatar el precitado ordenamiento normativo, máxime cuando el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidieron la Resolución No. 754 de 2014, mediante la cual se adoptó la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Conforme a lo expuesto, la Administración Distrital de Cartagena de Indias constituyó un Grupo Técnico de Trabajo, para la adopción por parte del Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C de la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 754 de 2014.

Por su parte, el numeral 3° del artículo 2.3.2.2.5.118 del Decreto 1077 de 2015 dispuso como plazo máximo para que los entes territoriales cumplieran con la obligación de revisar y actualizar el PGIRS hasta diciembre de 2015, a lo cual había procedido el Distrito de Cartagena de Indias mediante el Decreto 1736 del 28 de diciembre de 2015 (adopción del PGIRS).

Ahora, encontramos que durante la presente Administración Distrital, el actual Alcalde Mayor de Cartagena de Indias nuevamente adoptó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) a través del Decreto 1785 del 30 de diciembre de 2016, situación que genera confusión en cuanto al cumplimiento de las obligaciones legales en la materia, pues si bien la competencia de los alcaldes, como ya se mencionó, no se podía extender más allá del 20 de diciembre de 2015, como es posible entonces adoptar nuevamente el PGIRS mediante un acto administrativo con una fecha inmensamente alejada a la consagrada en el Decreto 1077 de 2015, o peor aún, habiendo cumplido con la obligación legal de adoptar el PGIRS en el tiempo correspondiente, proceder a invalidarlo con un acto administrativo extemporáneo.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

Cosa diferente sería si dentro del cuerpo del instrumento PGIRS existen inconsistencias que necesariamente deben ajustarse, entonces, debió el Distrito de Cartagena de Indias modificar el PGIRS adoptado mediante un acto administrativo que no implicara una derogatoria al Decreto inicial de adopción, pues si bien el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos puede ser susceptible de observaciones y correcciones durante los doce (12) meses siguientes al inicio del periodo constitucional del alcalde, tal situación no debe configurar un incumplimiento de las disposiciones normativas que regulan la materia, como ocurre en este caso.

Sobre el particular, tenemos que el punto 8 de la metodología contenida en la Resolución No. 0754 de 2014 relativo a la actualización del PGIRS, se establece lo siguiente: *“Se realizará la revisión del PGIRS al inicio del periodo constitucional del Alcalde Municipal o Distrital, la cual podrá dar lugar a su actualización, siempre y cuando exista una justificación técnica que incluya entre otros aspectos, cambios sustanciales en las proyecciones de la población o en la generación y composición de residuos sólidos”.*

Conforme a lo anterior, observamos que el Decreto 1785 de 2016 hace relación a observaciones realizadas por diferentes órganos, tales como: i) especificar la estructura del PGIRS con cada punto y modelos de las tablas correspondientes; ii) inconsistencias y carencias que presenta el instrumento PGIRS y que fueron alegadas por CARDIQUE; iii) insuficiencia de información que deben ser complementadas, ausencia de documentos exigidos por la metodología, no seguimiento de las tablas, y el no cumplimiento de la estructura exigida. En ninguna de dichas consideraciones se especifica en qué consiste realmente las recomendaciones y/u observaciones, que permitan conforme al punto 8 de la Resolución No. 0754 de 2014 una modificación.

En razón a lo anterior, no es acertado que la Administración Distrital hubiere decidido adoptar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos por medio del Decreto 1785 de 2016, después que este ya había sido adoptado por medio del Decreto 1736 del 28 de diciembre de 2015, cuando lo procedente era hacer la revisión del mismo de acuerdo a las pautas ya señaladas. Por lo tanto, el último Decreto adoptado adolece de vicios en su legalidad que deberán ser corregidos, a fin que no se extiendan los efectos de una decisión tomada sin las atribuciones legales necesarias. Se estudia la viabilidad de la derogatoria del Decreto respectivo. Sin embargo, dados los efectos de la Descertificación se interrumpe el proceso, debido al cambio en las competencias en cabeza de la Gobernación de Bolívar. Se solicita la Superintendencia de Servicios Públicos la recertificación del Distrito de Cartagena de Indias, ante lo cual se tramitó un periodo probatorio

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

## 2.1.2. Gestión ambiental

### 2.1.2.1. COMPONENTE AMBIENTAL

En la gestión ambiental de la Oficina de Servicios Públicos, se observan dos componentes básicos de la gestión delegada mediante Decreto 0075 de 2016. El primero de dichos componentes, consistente en la Supervisión del Sistema de Aseo; y el segundo radica en la Adquisición y Mantenimiento de las áreas de importancia estratégica que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

### 2.1.2.2. EVALUACION AMBIENTAL

Se entiende que la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sobre todo de aquellos enmarcados como saneamiento básico (aseo y alcantarillado), comportan un carácter primordial para la población, dado el impacto que generan de cara al bienestar general y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, elemento sustancial dentro del mandato que es delegado en los gobernantes, en este caso en particular en el Alcalde de Cartagena de Indias.

Dando alcance a estas facultades y deberes, la dinámica ordinaria de la Alcaldía de Cartagena de Indias no solo se agota con la existencia de operadores que se encarguen del servicio, sino que trasciende a las condiciones del mismo.

En el actual esquema del servicio de aseo, el Distrito de Cartagena de Indias conserva las obligaciones y potestades para la supervisión del sistema de aseo en libertad de competencia, a fin de garantizar la prestación de este servicio como lo señala el artículo 5º de la Ley 142 de 1994. Al respecto la Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública Fanny María González Velazco mediante oficio con radicado 71646-2014 del 30 de mayo de 2014 dentro del acompañamiento preventivo al esquema del servicio de aseo en la ciudad de Cartagena ha señalado en sus recomendaciones finales al Alcalde Mayor de Cartagena, lo siguiente:

*“Una vez finalicen los contratos de concesión y empiece a regir en la ciudad la libre competencia, es vital poner en marcha la estructura organizacional de gestión, supervisión y monitoreo señalada por el Distrito, articulando su acción con veedores ciudadanos y vocales de control”*

Al respecto vemos que el PGIRS vigente en el 2016, que fue el adoptado mediante Decreto 1736 del 28 de diciembre de 2015, señalaba dentro del programa Institucional 4.1 que se debía realizar seguimiento al esquema operativo del servicio de aseo

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

domiciliario del Distrito de Cartagena de Indias a través de una empresa especializada en supervisión del servicio público domiciliario de aseo.

### **Puntos Críticos**

Los puntos críticos en materia ambiental y del servicio de aseo son áreas no autorizados para la disposición de residuos sólidos, en horarios no permitidos lo que no permiten mantener la ciudad limpia; son un flagelo ambiental que afecta la comunidad y despierta la preocupación por generar malos olores, foco de propagación de vectores y enfermedades y afectan el paisaje.

En el Distrito de Cartagena de Indias existen identificados 44 puntos críticos georreferenciados, que son sitios donde por falta de cultura ciudadana y de mano dura en materia de sanción ambiental para los generadores de residuos; se han convertido en una problemática. El crecimiento de las toneladas y metros cúbicos dispuestas recogida en punto críticos ha venido en aumento. Ver cuadro

#### **RESIDUOS RECOGIDAS EN PUNTOS CRITICOS DEL DISTRITO Vigencia 2.017**

Promoambiental del Caribe S.A. E.S.P	ASEO URBANO DE LA COSTA S.A. E.S.P
193.462 toneladas	46137 metros cúbicos

La recolección de residuos ordinarios debe hacerse de forma separada de los residuos especiales tal como lo dispone el Decreto 1077 de 2015, constituyéndose la recolección y disposición de residuos en puntos críticos en un servicio especial que debe pagar el Distrito de Cartagena de Indias.

Para proceder a la cancelación del servicio prestado como especial, la Oficina de Servicios Públicos deberá remitir los informes detallados a la Dirección de Apoyo Logístico, para que ésta proceda a la verificación y pago, en el oficio remitario de los informes debe nuevamente determinarse la póliza a la cual se cargara el servicio.

La Empresa Aseo Urbano de la Costa S.A., durante la vigencia 2.017 recogió en puntos críticos y realizó la disposición final de 46.137 metros cúbicos de residuos sólidos y la Empresa Promoambiental del Caribe S.A. E.S. 193.462 toneladas.

➤ **Hallazgo Administrativo sin Alcance N° 05**

**Puntos Críticos**

Se pudo evidenciar que los puntos críticos y las toneladas dispuestas de los mismos han tenido un incremento año tras año, muy a pesar de existir un equipo técnico del Distrito, junto con Secretaria del Interior, Establecimiento Publico Ambiental EPA, los operadores del servicio y demás actores competentes que realizan acciones de inspección, vigilancia y control a la ciudadanía para mitigar el impacto de los residuos sólidos depositados en puntos críticos, las acciones implementadas no son efectivas incumplido con uno de los compromisos adquiridos en el PGIRS como son una ciudad limpia, además de ello el Distrito debe realizar pagos por los servicios especiales prestados por los operadores, entre ellos la de los puntos críticos, esta situación se genera por la poca cultura y compromiso ciudadano en materia ambiental. No obstante se erige como hallazgo administrativo que la autorización por parte de la Secretaría de Infraestructura de esos puntos críticos no vaya presidida de un trámite previo de valoración de existencia de los puntos, de estudio de las propuestas y lo más importante contar con un real soporte presupuestal materializado en un certificado de disponibilidad presupuestal y su correspondiente registro.

➤ **Hallazgo Administrativo sin Alcance No. 06**

**Clausura y pos clausura de rellenos sanitarios**

La administración distrital durante la vigencia 2.017, no realizó acción alguna para proteger los predios donde funcionaron los rellenos sanitarios la Concordia y Henequén los cuales deben ser objeto de procesos de clausura, restauración ambiental o transformación técnica (pos clausura), en concordancia con lo señalado por la Resolución 1390 de 2.005 de Min Ambiente, siendo una obligación legal, el ejecutivo distrital no garantiza los mismos por negligencia; lo que pone en riesgo de invasión a los lotes y expone a efectos ambientales negativos a las comunidades vecinas, como viene ocurriendo con el Lote de la Concordia, el cual es objeto de invasión y no se definen acciones de protección de un predio de propiedad del Distrito de Cartagena de Indias y que se debe destinar para la disposición de residuos sólidos una vez se agote la capacidad del Lote Los Cocos.

## 2.2. CONTROL DE RESULTADOS

### 2.2.1. Cumplimiento planes programas y proyectos

El Plan de Desarrollo "**Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva 2016-2019**", registró los sub programas: 1) ASEO "Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos "PGIRS"; 2) ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO "Protección de Áreas Estratégicas para Acueducto"; y 3) CARTAGENA CERTIFICADA EN SERVICIOS PÚBLICOS.

En todos los programas señalados se registran incumplimientos debido a:

1. No inversión de los recursos del Programa de Protección de Áreas Estratégicas conforme al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011; y
2. No pago oportuno de subsidios y descertificación de Cartagena para administrar los recursos del Sistema General de Participaciones Sector Agua Potable y Saneamiento Básico.

## 2.3. CONTROL FINANCIERO

### 2.3.1. Gestión Financiera

La Jurisprudencia y la Doctrina especializada es unánime en advertir que a partir de la Constitución Política de 1991 y en especial de la expedición de la Ley 142 de 1994 (Ley de los Servicios Públicos Domiciliarios-LSPD) estos servicios se prestan en el marco de la libre competencia económica. Es decir, el Estado deja de ser el titular y prestador de los mismos, para dar pasó a la libre inversión y prestación del servicio por parte del sector privado en el nuevo mercado de los SPD creado.

La libre competencia es la regla general para la prestación de los servicios públicos domiciliarios (art. 333 y 365 C.P.) y se desarrolla a través de la libertad de empresa, la libertad de entrada de los operadores interesados a un mercado y la libre escogencia de cualquier operador por parte del usuario.

El procedimiento establece que los interesados en la libre competencia manifiesten su voluntad de que quieren estar; así lo exigen las reglas de la libre competencia y las Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), encargada de vigilar y controlar dicho proceso.

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

En el proceso puede participar cualquier empresa de servicios públicos domiciliarios debidamente constituida y registrada en el Registro de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS) de la SSPD.

Bajo este esquema las empresas de servicios públicos -ESP- son las llamadas a prestar el servicio y a disputarse entre sí los usuarios, ofreciendo mejor servicio y tarifas a los mismos. Aquellos, son los llamados a escoger a sus prestadores (Art. 9.2 LSPD).

Esas empresas pueden ser de carácter oficial, mixto o privado (Arts. 14.5, 14.6 y 14.7 LSPD) y están obligadas a actuar bajo condiciones de igualdad.

Las actividades de barrido y recolección, la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Cartagena inicia el 1 de Julio de 2014, bajo el esquema de libre competencia, con control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Supervisión directa del Distrito de Cartagena de Indias.

En el Distrito de Cartagena de Indias, las empresas que prestan los servicios de Aseo son los siguientes: ASEO URBANO D ELA COSTA S.A.E.S.P. y PROMOAMBIENTAL CARIBE S.A. E.S.P. (PACARIBE S.A. E.S.P)

#### **ASEO URBANO DE LA COSTA S.A.E.S.P.**

Cubre toda la cadena de valor en la prestación de estos servicios, desde el diseño y realización del Proyecto hasta la financiación y ejecución del mismo con un equipo profesional altamente cualificado.

#### **PROMOAMBIENTAL CARIBE S.A. E.S.P. (PACARIBE S.A. E.S.P).**

Tiene a su disposición el servicio de recolección, transporte y disposición final de todos aquellos residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño y volumen, no puedan ser manejados o tratados como residuos compactables y por la misma razón se les da un tratamiento especial.

Los servicios especiales, se refiere a recolección de los escombros originados por construcciones, podas cortadas por particulares, recolección y transporte de basura mixta o inservibles generados, desmonte de zonas verdes, el lavado de monumentos, atención de eventos especiales que requieran previa autorización de la Administración Distrital y la Autoridad Ambiental, y otros de recolección y limpieza que así lo soliciten particulares.

***“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”***

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

### 2.3.1.1. Régimen de Subsidios y Contribuciones

El otorgamiento de subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo tiene un tratamiento constitucional y legal especial de gasto público social prioritario y esta condición particular hace que los entes territoriales no puedan excusarse en que tienen deudas pendientes de otras entidades por concepto de subsidios para negarse a tramitar estos pagos. Recuérdese que el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994 obliga a cubrir los faltantes con recursos del presupuesto de las entidades del orden Municipal, Distrital, Departamental, o Nacional. Además, si adelantados todos los trámites previstos en la ley para efectos de la apropiación de recursos con todas las entidades previstas en el artículo 89.8 ibídem no fuere posible conseguir recursos para subsidiar, la empresa deberá considerar la aplicación del artículo 99.6 de la Ley 142 de 1994, en el sentido de tomar las decisiones para que los usuarios los cubran.

El artículo 99.5 de la Ley 142 señala que los alcaldes y concejales tomaran las medidas que a cada uno corresponde para crear en el presupuesto municipal y ejecutar apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejora de la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio. La infracción de este dará lugar a sanción disciplinaria.

**Si el municipio no apropia los recursos necesarios, surge para la entidad territorial una deuda y la empresa prestadora de los servicios públicos puede utilizar todos los medios legales para hacer efectiva la transferencia a que por Ley tiene derecho.**

Los Fondos de Solidaridad y redistribución del ingreso de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado de Cartagena de Indias, son cuentas especiales dentro de la contabilidad del Distrito, a través de la cual se contabilizan los recursos destinados a otorgar subsidios en dichos servicios. Dicha contabilidad se debe llevar de forma separada según las disposiciones pertinentes cuyo detalle se encuentra en los fundamentos normativos de esta iniciativa.

Los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso de los Servicios de Acueducto, Aseo y Alcantarillado de Cartagena de Indias fueron creados en el Acuerdo No. 004 de 2005 en obediencia al artículo 89 de la Ley 142 de 1994 que señala la competencia de los Concejos Municipales y Distritales de incluir en el presupuesto del ente territorial las transferencias que a dichos fondos se deberán hacer.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

El mencionado Acuerdo No. 004 de 2005 establece la existencia de varios fondos de solidaridad y redistribución, cada uno de ellos asociados a un servicio público domiciliario del sector agua potable y saneamiento básico; no obstante en los presupuestos de Rentas, Recursos de Capital y Recursos de Fondos Especiales; Apropiaciones de Funcionamiento y de Servicio de la Deuda del Distrito, no se ha venido haciendo la inclusión técnica de los mismos, puesto que en la descripción de los ingresos corrientes con destinación específica, se hace referencia a la existencia de un solo fondo; y en el presupuesto de gastos de inversión se discriminan solo dos rubros:

- a) FONDO DE REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD ASEO
- b) FONDO DE REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Siendo tres los servicios.

No obstante, desde su creación mediante el Acuerdo No. 004 del 16 de mayo de 2005, hasta la fecha, los fondos destinados para cubrir el déficit de subsidios y contribuciones de aseo, acueducto y alcantarillado, nunca han tenido destinada una suma equivalente a lo proyectado por la empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., ni los operadores de aseo, en cumplimiento del artículo 2.3.4.1.2.5 del Decreto No. 1077 de 2015, como quiera que en el proceso de aprobación del presupuesto distrital, se omite la determinación del equilibrio entre contribuciones y subsidios de los servicios públicos domiciliarios, reglamentado por el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015 (art 2º Decreto 1013 de 2005).

El Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, al ser creado mediante Acuerdo del Concejo Distrital No. 004 del 16 de mayo de 2005, señaló como objetivo del mencionado fondo, “realizar la correspondiente apropiación y ejecución de los recursos para subsidiar los consumos básicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de los usuarios 1, 2 y 3 de las áreas urbanas y rurales”.

El artículo sexto del citado Acuerdo Distrital, consignó la creación de un Comité de Control y Vigilancia en el manejo de los recursos que hayan sido apropiados en el FSRI, el cual, además de estar integrado por el Personero Distrital de Cartagena, también participan los siguientes agentes:

- El Secretario de Hacienda.
- El Secretario de Planeación.
- Un Delegado del Concejo Distrital.

- Un Delegado de los Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, el cual será elegido por el Alcalde Mayor de Cartagena.

En ese sentido, el Personero Distrital de Cartagena como miembro integrante del mencionado Comité de Control y Vigilancia, se ha reunido en múltiples oportunidades con la Alcaldía Mayor de Cartagena y con los otros miembros de la administración y de la comunidad, a fin de dialogar asuntos tales como:

- i) El estado del pago de subsidios;
- ii) Los recursos destinados para nutrir los FSRI;
- iii) Los trámites que se vienen adelantando para cumplir con la metodología para determinar entre subsidios y contribuciones;
- iv) Otros asuntos relacionados.

En conclusión, vemos que el Comité de Control y Vigilancia ha participado en los diferentes eventos que se han realizado para dialogar los asuntos de marras, y además, tiene conocimiento de la implementación de un proceso de revisión de la información con la cual se calcula el déficit entre subsidios y contribuciones de cada periodo facturado por las empresas de servicios públicos domiciliarios como mecanismo de fiscalización, así como el monitoreo permanente del comportamiento de los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso; no obstante, no existe una real dinámica de la administración con respecto a dicho comité situación que hace preocupante los resultado que se han venido obteniendo en el manejo del régimen de subsidios y contribuciones.

En atención a que dentro del informe de aplicación de criterios para la priorización de seguimiento al uso y destinación al SGP establecidos en la Resolución No.1067 de 2015, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio manifestó a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias se encuentra priorizado dentro de las entidades territoriales sujetas a seguimiento, se viene desatando por el grupo de apoyo fiscal una auditoria al Distrito de Cartagena sobre el cumplimiento del régimen de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en especial en cuanto respecta al otorgamiento y manejos de los recursos destinados a otorgar subsidios a los ciudadanos de los estratos 1, 2 y 3. Dicha auditoria puede generar medidas de choque si se advierten inconsistencia en el manejo de la materia, tal y como la suspensión de los giros de los recursos del sistema general de participaciones.

Es preciso advertir que el artículo 2.3.2.2.5.113 del Decreto 1077 de 2015 establece la obligatoriedad de la trasferencia de los subsidios así: *“Los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos que garanticen la trasferencia al fondo de*

***“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”***

*Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287*

*contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

*solidaridad y redistribución de ingresos de los recursos para los subsidios de los usuarios de menores ingresos de estratos 1, 2 y 3...así como en los casos en que se suscriban contratos para la prestación de una o varias actividades del servicio, con el propósito de garantizar la sostenibilidad del mismo”.*

Entrando en la dinámica del Distrito de Cartagena de Indias sobre el manejo del régimen entre subsidios y contribuciones de los servicios de agua potable y saneamiento básico encontramos que las fuentes que se han contemplado en el presupuesto distrital de la vigencia 2016, con el fin de nutrir el Fondo de solidaridad y Redistribución del Ingreso, encontramos las siguientes:

<b>FONDO DE REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD DE ASEO</b>
Servicio de Aseo
Redimientos Financieros Servicio de Aseo
SGP Agua Potable y Saneamiento Básico
Ingresos Corrientes Libre Destinación
<b>FONDO DE REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILADO</b>
SGP Agua Potable y Saneamiento Básico

Al respecto, tenemos que la metodología para determinar el equilibrio entre subsidios y contribuciones se basa en el cumplimiento de lo consignado en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, el cual establece lo siguiente:

*“... 1. Antes del 15 de julio de cada año, todas las personas prestadoras de cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo... presentarán al Alcalde, por conducto de la dependencia que administra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del respectivo municipio o distrito, según sea el caso, una estimación para el año siguiente del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios...”*

➤ **Hallazgo Administrativo con presunto alcance fiscal No.07**

**Pago inoportuno de las acreencias o facturas**

La Empresa Promoambiental Caribe S.A. E.S.P mediante los procesos judiciales identificados con los radicados 13-001-31-03-005-2.017-00025-00 y 13-001-31-03-005-2.017-00179-00, logro el pago de obligaciones derivadas del déficit que se produce entre los subsidios y las contribuciones por la prestación del servicio público

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**  
Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287  
[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

domiciliario de aseo en el Distrito de Cartagena de Indias en las vigencias de enero a marzo de 2016, junio a noviembre de 2016, Diciembre 2016, enero y febrero de 2017; luego de una transacción extrajudicial aprobada por el comité de conciliaciones en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2.017, se reconocieron y pagaron la suma de **Cuarenta y Cuatro Millones Seiscientos Ochenta y Dos Mil Quinientos Quince Pesos Mcte. (\$44.682.515)** por intereses moratorio liquidados hasta el 31 de julio de 2.017, en virtud de las facturas Nos. 3993, 4061, 4074,4093, 4114 de 2.016 igualmente, se reconocieron y pagaron intereses moratorios por **Dieciocho Millones Ochocientos Diecisiete Mil Ochocientos Doce Pesos Mcte. (\$18.817.812)** en virtud de las facturas Nos. 4140,4165, 4188, de 2.017. Para un total de **Sesenta y Tres Millones Quinientos Mil Trescientos Veintisiete Pesos Mcte.(\$63.500.327)** causados, teniendo en cuenta que para hacer efectivo el cobro de intereses moratorios los artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 y los artículos 11 y 12 del Decreto 565 de 1996, establecen que pasados los treinta (30) días después de radicada la respectiva cuenta cobrando, se causarán intereses corrientes y moratorios, los cuales podrán ser exigidos por el prestador y no desde la fecha de presentación de la factura, por falta de gestión de la cartera vencida se generaron intereses moratorios, presentándose un presunto detrimento patrimonial al erario público del Distrito de Cartagena de Indias. **VALOR DEL PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL LA SUMA DE SESENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS MIL TRESCIENTOS VEINTISIETE PESOS MCTE. (\$63.500.327)**

Durante el 2015 fue celebrado el mencionado contrato de “Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo Especial y Sus Actividades Complementarias para Labores de Limpieza y Mantenimiento de Áreas Públicas” de fecha 6 de mayo de 2016, suscrito por el Secretario General en virtud del Decreto 1361 de 2013, por medio del cual se le delegó al mismo funciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios; y en consecuencia la Oficina de Servicios Públicos Distritales pasó a ser una extensión de esta dependencia.

Según el artículo 14.23 de la ley 142 de 1994, el servicio público domiciliario de alcantarillado es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

Por su parte, el Decreto 3050 de 2013 en su artículo 3º dispone que la red matriz o red primaria de alcantarillado, es el conjunto de tuberías, accesorios, estructuras y equipos que reciben el agua procedente de las redes secundarias o locales y las transporta hasta las plantas de tratamiento de aguas residuales o hasta el sitio de su disposición final. Su diseño, construcción y mantenimiento estará a cargo de la empresa, prestadora del servicio, la cual deberá recuperar su inversión a través de tarifas de servicios públicos.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

Así mismo señala que la red secundaria o red local de alcantarillado es el conjunto de tuberías, accesorios, estructura y equipos que conforman el sistema de evacuación y transporte de las aguas lluvias, residuales o combinadas de una comunidad y al cual descargan las acometidas de alcantarillado de los inmuebles y llega hasta la red matriz o primara de alcantarillado. Su diseño y construcción corresponde a los urbanizadores.

Según el RAS (Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico) adoptado por la Resolución 1092 de 2000, existen los siguientes sistemas de alcantarillado:

- Alcantarillado de aguas combinadas: Sistema compuesto por todas las instalaciones destinadas a la recolección y transporte, tanto de las aguas residuales como de las aguas lluvias.
- Alcantarillado de aguas lluvias: Sistema compuesto por todas las instalaciones destinadas a la recolección y transporte de aguas lluvias.
- Alcantarillado de aguas residuales: Sistema compuesto por todas las instalaciones destinadas a la recolección y transporte de las aguas residuales domésticas y/o industriales.
- Alcantarillado separado: Sistema constituido por un alcantarillado de aguas residuales y otro de aguas lluvias que recolectan en forma independiente en un mismo sector.

Determinados legal y reglamentariamente los extremos del servicio de alcantarillado, tenemos con respecto al servicio de aseo que, conforme al artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1º de la ley 689 de 2001, este es un servicio público domiciliario de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos; y se entienden contempladas en él, las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de tales residuos, corte de césped, poda de árboles ubicados en las vías y *áreas públicas*, el lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

El artículo 2º del Decreto 2981 de 2013 (aplicable para la fecha del contrato de mayo de 2015) señala que el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, es la actividad del servicio público de aseo que consiste en el conjunto de acciones tendientes a dejar *las áreas y la vías públicas* libres de todo residuo sólido, esparcido o acumulado, de manera que dichas áreas queden libres de papeles, hojas, arenilla y similares y de cualquier otro objeto o material susceptible de ser removido manualmente o mediante el uso de equipos mecánicos.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

En ese orden de ideas, al tratarse los canales pluviales de áreas públicas, conforme a los lineamientos del Plan de Gestión integral de Residuos Sólidos de Cartagena, su limpieza encaja dentro de las actividades que hacen parte del alcance del servicio público de aseo que señala en el artículo 14 del Decreto 2981 de 2013 hoy Decreto 1077 de 2015; y ello se refuerza en que el servicio de alcantarillado consiste en la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos; siendo que en el caso de marras la limpieza a realizar recayó enteramente sobre residuos sólidos.

Por lo anterior, pese a que el sistema de canales y drenajes de aguas pluviales hace parte del servicio público domiciliario de alcantarillado de agua lluvias, que para la ciudad de Cartagena es de competencia del Distrito; su limpieza es una actividad asociada al servicio público de aseo.

Luego de estudiar varias opciones, e incluso haber implementado en el 2014, 2016 y 2017 un sistema independiente de limpieza y mantenimiento de los canales y drenajes de aguas pluviales, se evidencia que la Alcaldía Mayor de Cartagena pudo determinar como solución más eficiente y permanente para la limpieza de estas estructuras, en el 2015, la entrega de las mismas para su limpieza y mantenimiento permanente a las empresas prestadoras del servicio público de aseo.

En efecto, cada empresa haría lo pertinente en su área de prestación del servicio, primeramente desarrollando un plan de trabajo que implique dejar las estructuras de aguas pluviales libres de residuos sólidos; y una vez lograda esta tarea se continuó con el mantenimiento permanente durante todo el año.

La Secretaría General, delegada para dar solución al tema de canales por medio de la gestión de servicios públicos, precisó que esta actividad se efectuaría mediante los siguientes componentes: i) Extracción mecánica de sedimentos. ii) Extracción manual o mecánica de desechos sólidos. iii) Desmonte de malezas. iv) Cargue, transporte y disposición final de residuos en relleno sanitario.

Para ello se identificaron aproximadamente 125 canales y drenajes de aguas pluviales que requirieron atención inmediata equivalentes a 52.197 metros lineales, las intervenciones iniciales contaron con una estimación aproximadas de \$3.800.000.000.00 y con ellas se logró dejar estos libres de residuos, para continuar con su posterior mantenimiento con un plan de limpieza que contemplaba dos frecuencias de aseo semanales para cada canal.

Este esquema, estuvo fundamentado básicamente en los reglamentos técnicos y operativos del servicio público de aseo, expedidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

y Territorio a finales de 2013 y su contratación se realizó bajo los lineamientos de la Ley 142 de 1994 conocida como la ley de servicios públicos. La solución concebida incluso fue socializada con la Superintendencia de Servicios Públicos y la Procuraduría General de la Nación.

Para el monitoreo de la limpieza de canales, el Distrito de Cartagena actuó por medio de la Secretaría General, Aguas de Cartagena S.A.E.S.P. (como supervisor del sistema de aseo) y el equipo que ésta designó, haciendo una programación previa de las actividades de limpieza y extracción de residuos. Una vez efectuadas las actividades se certificó la realización de éstas para su posterior reconocimiento económico.

Con esta estrategia, el Distrito de Cartagena de Indias integró la actividad de limpieza de canales, a las actividades que desarrollan los prestadores de aseo, quienes cuentan con la capacidad técnica y la infraestructura para hacer una gestión idónea que solucionó durante el 2015 de forma continua la problemática correspondiente.

Ahora bien, de la lectura del artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, se puede concluir que dicho artículo se encuentra en armonía con la misma Ley 142 de 1994 y comparte el criterio antes esbozado por el órgano de control, inspección y vigilancia de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, al contemplar como excepción a aquellas empresas:

*“que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley”;* como es el caso de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.

Así las cosas, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Procuraduría General de la Nación, apoyaron mediante mesas de trabajo que la modalidad de contratación de la limpieza de canales de Cartagena en la vigencia 2015, se realizara bajo los postulados del artículo 39.3 de la ley 142 de 1994, que reza :

*“Contratos de las entidades oficiales para transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes que destina especialmente a prestar los servicios públicos; o concesiones o similares; o para encomendar a terceros cualquiera de las actividades que ellas hayan realizado para prestar los servicios públicos; o para permitir que uno o más usuarios realicen las obras necesarias para recibir un servicio que las entidades oficiales estén prestando; o para recibir de uno o mas usuarios el valor de las obras necesarias para prestar un servicio que las*

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

*entidades oficiales estén prestando; o para pagar con acciones de empresas los bienes o servicios que reciban.*

*(...)*

**Parágrafo.** *Salvo los contratos de que tratan el parágrafo del artículo 39 y el numeral 39.1 de la presente ley, todos aquellos a los que se refiere este artículo se regirán por el derecho privado.”*

Lo anterior, como quiera que según el artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1º de la ley 689 de 2001, el servicio público domiciliario de aseo, es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos; y se entienden contempladas en él, las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de tales residuos, corte de césped, poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, el lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento. En ese sentido tenemos que el artículo 2º del Decreto 2981 de 2013 (Vigente al momento de la celebración de dichos contratos) señala que el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, es la actividad del servicio público de aseo que consiste en el conjunto de acciones tendientes a dejar las áreas y la vías públicas libres de todo residuo sólido, esparcido o acumulado, de manera que dichas áreas queden libres de papeles, hojas, arenilla y similares y de cualquier otro objeto o material susceptible de ser removido manualmente o mediante el uso de equipos mecánicos. Encontramos pues que la limpieza de canales aun cuando no se refiere estrictamente al servicio público domiciliario de aseo, es una actividad asociada o necesaria para la prestación del mismo.

El artículo 39.3 de la ley 142 de 1994 que en concordancia con el artículo 31 *ibidem*, definen el régimen de contratación de los prestadores de servicios públicos, independientemente de si se tratan de empresas de servicios públicos o entes territoriales prestadores directos, contempla, entre otros (numerales 39.1, 39.2, 39.4 y 39.5) unos contratos especiales que son autorizados por el legislador a las entidades oficiales de forma particular; y que según las voces del parágrafo de ese artículo, se rigen por normas de derecho privado, a saber:

- Contratos de las entidades oficiales para transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes que destina especialmente a prestar los servicios públicos; o concesiones o similares.
- Contratos de las entidades oficiales para encomendar a tercero cualquiera de las actividades que ellas hayan realizado para prestar los servicios públicos.
- Contratos de las entidades oficiales para permitir que uno o más usuarios realicen las obras necesarias para recibir un servicio que las entidades oficiales estén prestando.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

- Contratos de las entidades oficiales para recibir de uno o mas usuarios el valor de las obras necesarias para prestar un servicio que las entidades oficiales estén prestando.
- Contratos de las entidades oficiales para pagar con acciones de empresas los bienes o servicios que reciban.

Al respecto, tenemos que el Honorable Consejo de Estado Sección Tercera en sentencia del diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008), con Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio y Radicación número: AP-19001-23-31-000-2005-00005, señaló:

*“En definitiva, las reglas en materia de contratación tan sólo fueron modificadas de fondo por la ley 689 en cuanto hace al artículo 31, mientras que en relación con el párrafo del artículo 39 de la ley 142 lo que quiso la ley 689 fue armonizarlo con las excepciones al derecho privado introducidas por el párrafo modificadorio del artículo 31 de la ley 142 (art. 3 de la ley 689) y por lo tanto hacer referencia explícita al mismo, sin embargo equivocadamente se terminó por aludir al párrafo del artículo 39, como ya se explicó.*

*En tales condiciones se tiene que en principio el régimen de contratación aplicable a las modalidades negociales a que hace referencia el numeral 39.3 del artículo 39 de la ley 142 es de derecho privado.”*

Por su parte, explicó la Corporación que la expresión “*Contratos de las entidades oficiales para encomendar a terceros, cualquiera de las actividades que ellas hayan realizado para prestar los servicios públicos.*”, no incluye los contratos de operación de servicios públicos celebrados entre los entes territoriales y las empresas de servicios públicos; sino que se refiere a las actividades propias o inmersas dentro de la operación directa de las entidades territoriales para la prestación de tales servicios, como en este caso ocurre con la actividad de limpieza de canales que hacen parte del sistema del servicio de alcantarillado de aguas pluviales. Así lo señaló el Concejo de Estado en Concepto del 15 de febrero de 2015 con radicación interna 2230 con Magistrado Ponente Álvaro Namen Vargas y recogido en sentencia CE SIII E 30288 de 2015, en la cual trajo a colación el antecedente judicial del 2008, y agregó con respecto al empleo del artículo 39.3 de la ley 142 de 1994:

Ahora bien, en todos aquellos casos en los cuales la entidad territorial no entrega o transfiere la prestación del servicio, puesto que no se desprende de su condición de prestador, sino que contrata con un tercero en los términos en los que las normas lo permiten, podrán emplearse otros tipos contractuales.

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

Como ya se ha dicho, El día 6 de mayo de 2015, entre el señor Carlos Coronado Yances, actuando en nombre y representación del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y las empresas Promoambiental Caribe S.A.E.S.P. y Aseo Urbano de la Costa S.A.E.S.P., se celebró un contrato especial para encomendar actividades del servicio público de aseo en las áreas públicas de los canales de aguas pluviales del Distrito de Cartagena de Indias.

El acta de inicio tuvo lugar el 7 de mayo de 2015, en la cual se relacionó la programación de limpieza de canales que debía ejecutar la entidad demandante – Promoambiental Caribe S.A. E.S.P, en el área urbana del Distrito de Cartagena de Indias.

Ahora, en el caso de la obligación que actualmente registra el Distrito de Cartagena con las empresas operadoras del servicio de aseo, por la limpieza de canales durante la vigencia 2015, tenemos que una vez facturados los servicios, se celebraba un acta de liquidación en la cual el Distrito era representado por el Secretario General, quien con base en los soportes de cantidades, valores y acta de recibo entregados por la Supervisión de Aseo y el Relleno Sanitario, reconocía el pago de las sumas de dinero respectivas.

Dicha acta de liquidación era sometida a registro presupuestal, como cualquier factura de servicios públicos domiciliarios de la Alcaldía de Cartagena, afectando los CDP disponibles para ello, los cuales al agotarse, se supone podían ser suplidos por otros CDP con recursos para tales efectos, como habitualmente ocurre con las facturas de los servicios públicos de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

Al respecto, tenemos que la forma de pago del mencionado contrato, de conformidad con la Cláusula Décima Séptima, se estableció bajo un esquema de facturación de metros lineales limpiados, metros cúbicos retirados y dispuestos en el relleno; así como metros cúbicos extraídos o excavados de acuerdo a los siguientes valores:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	V.R UNITARIO
1	LIMPIEZA, EXTRACCIÓN O EXCAVACIÓN	M3	\$ 22.361,76
2	DESMONTE, LIMPIEZA Y MALEZA	M	\$ 1.957,00
3	RETIRO DEL MATERIAL	M3	\$ 32.536,45
4	DISPOSICIÓN FINAL	ML	\$ 10.493,75

Durante la ejecución 2015, se alcanzaron a pagar con cargo a los CDP 70 y 181: \$3.800 millones (\$3.000 millones para Pacaribe y \$800 millones para Aseo Urbano),

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

quedando pendiente por cubrir \$7.000 millones de Pacaribe y \$2.500 millones de Aseo Urbano, correspondiente a actividades recibidas por la Supervisión de Aseo.

Como solución a la anterior situación, así como al cierre de la ejecución contractual, se liquidaron de forma total dichos contratos, estableciéndose las sumas facturadas pagadas y las facturadas no pagadas, dejando a cargo de la nueva administración, reconocer su pago mediante acto administrativo.

El contrato especial al que se ha hecho alusión tuvo como plazo para su ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015 o hasta tanto las partes decidieran darlo por terminado por las causales previstas en dicho documento o en la Ley.

Que el 29 de diciembre de 2015, las partes decidieron liquidar de mutuo acuerdo los contratos para encomendar actividades del servicio público domiciliario de aseo en las áreas públicas de los canales de aguas pluviales del Distrito de Cartagena, reconociéndose a favor de las empresas contratistas las siguientes sumas de dinero:

CONTRATISTA	VALOR RECONOCIDO
PROMOAMBIENTAL CARIBE S.A.E.S.P	\$7.173.106.900,88
ASEO URBANO DE LA COSTA S.A.E.S.P.	\$2.536.084.383,60
	<b>\$9.709.191.284,48</b>

El pago de la suma adeudada, se dijo que serían cubiertos con cargo al presupuesto de la vigencia 2016, pero ante la detención por Parte del Distrito con respecto a esta obligación; y aun cuando la Alcaldía Mayor de Cartagena desconoció en un principio la existencia de procesos judiciales por esta causa, se pudo precisar que en efecto existen dos (2) procesos judiciales en los que con un título claro, expreso y exigible contenido en las actas de liquidación de los contratos especial para encomendar actividades del servicio público de aseo en las áreas públicas de los canales de aguas pluviales del Distrito de Cartagena, que cuentan uno de ellos con sentencia condenatoria a los intereses del Distrito de fecha 21 de junio de 2018 del Tribunal Administrativo cuando en el plan de mejoramiento de la auditoria de la vigencia 2016 practicada en el 2018 el Distrito se obligó a *“Realizar una actuación administrativa a fin de revisar la procedibilidad del pago a los prestadores del sistema de aseo, de la obligación causada por la limpieza de canales en el 2015 y en lo sucesivo contratar dicha actividad conforme a la ley 142 de 1994”*, lo cual fue abiertamente incumplido.

En dichas demandas se exigen además de los valores de las facturas, intereses y condenas en costas; y no se divisa una real razón del Distrito de Cartagena de Indias para abstenerse de pagar lo adeudado a las empresas que prestaron el servicio bajo el amparo de un contrato que revisado, se ajusta al régimen específico de esa clase de actividades; y que en su momento les fue reconocido unos valores por el ente territorial que se benefició de la labor desplegada.

➤ **Hallazgo Administrativo sin Alcance No. 08**

*Actualización y estratificación de Predios Urbanos y rurales*

Se observa que el Distrito de Cartagena no mantiene homologada y actualizada la estratificación de los predios urbanos y rurales, muy a pesar de haber propuesto en el Plan de Mejoramiento, realizar dicha homologación y actualización, lo cual incide directamente, en la asignación de subsidios y el cobro de contribuciones a reportar en la información al SUI.

**CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS**  
Vigencia 2017

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	8	
2. ADMINISTRATIVOS SIN ALCANCE	7	
3. DISCIPLINARIOS	0	
4. PENALES	0	
5. FISCALES	1	
• Obra Pública	0	
• Prestación de Servicios	0	
• Suministros	0	
• Consultoría y Otros	1	\$63.500.327
• Gestión Ambiental	0	
• Estados Financieros	0	
<b>TOTALES (2, 3, 4, y 5)</b>	<b>8</b>	<b>\$ 63.500.327.00</b>



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

ANALISIS DE LA RESPUESTA  
PUNTO DE CONTROL SERVICIOS PUBLICOS - ASEO URBANO  
VIGENCIA 2017

CONTRALORIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS ANALISIS RESPUESTA AL INFORME PRELIMINAR		
DIRECCION TECNICA DE AUDITORIA FISCAL SECTOR INFRAESTRUCTURA Y MEDIO AMBIENTE - SIMA		
COMISION AUDITORA GERMÁN ALONSO HERNÁNDEZ OSORIO - COORDINADOR DE SECTOR FERNANDO BATISTA CASTILLO - LIDER MARIA CHIQUILLO MLENDEZ - AUDITORA		
ENTIDAD AUDITADA	OFICINA ASESORA DE SERVICIOS PUBLICOS - SISTEMA DE ASEO	
VIGENCIA	2.017	
MODALIDAD	ESPECIAL	
OBSERVACION	Respuesta de la entidad	Análisis de la respuesta
N° 1 En la muestra analizada se pudo evidenciar en los expedientes de los siguientes contratos 1399, 837, 667, 1751, 4066, 4181, 4153, 4211, 4214, 4165, 4242, 3804, 4409, 4734, 4755, 5571, 1445 y 4784 los documentos que hacen parte integral de los contratos no se encuentran archivados en orden cronológico ni están foliados, no se tiene en cuenta lo establecido en la Ley Ley 594 de 2000, falta de una verdadera interventoría de los contratos y pobre gestión documental presentándose desorden en los expedientes contractuales.	Observación administrativa sin alcance No. 01 Gestión Documental Con respecto a esta observación, debemos afirmar que se han hecho los esfuerzos tendientes a construir un archivo estructurado para la Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios del Distrito de Cartagena. Sin embargo, de acuerdo a la evidencia presentada por el equipo auditor, seremos más estrictos en cuanto a la organización de la información de los contratistas.  Cabe recordar que la Administración Distrital ha sufrido un conjunto de situaciones extraordinarias, tales como las elecciones atípicas y los cambios interinos de administración, que exigen concentrar los esfuerzos en diferentes	El punto de control reconoce en su respuesta lo evidenciado por la comisión auditora en el proceso auditor y se compromete a ser más estrictos en cuanto a la organización de la información de los expedientes de los contratistas por ello, queda en firme la observación planteada constituyéndose en un hallazgo administrativo sin alcance y deberá incluirse en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con el Órgano de Control, estableciendo la respectiva acción de mejora..



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

	<p>frentes. Si bien esto no constituye una justificación, sí explica la situación planteada por el equipo auditor de la Contraloría Distrital.</p> <p>Por nuestra parte, proponemos realizar una organización exhaustiva de todo el archivo referente a los contratos de servicios públicos, para de esta manera dar aplicación estricta a la Ley 594 de 2000.</p>	
<p>N° 2-En los expedientes contractuales analizados no reposan los Comprobante de Egreso donde se demuestre los pagos realizados a favor del contratista, es recurrente en todos los contratos de la muestra, el único documento que podría tomarse como referente son las certificaciones para pago emitidas por el supervisor de cada contrato que sirven como soportes de pago y que no obstante no cumplen el requisito de pago al beneficiario del contrato. En los expedientes de los contratos siguientes se puede evidenciar la carencia del comprobante de egresos: 448, 726, 496, 867, 1399, 837, 1329, 667, 1437, 1529,1775, 2367, 2637, 1751, 2638, 3251,3240,4092,4066,4181,4153,4211, 4214,4090,4165,4242, 3804, 4409, 4827,4734,4755, 5251, 5571, 1445, 1775, 2367, 3009 y 3240; inobservancia de lo establecido en el</p>	<p>Observación administrativa sin alcance No. 02 Relación de los pagos efectuados en la contratación</p> <p>En el mismo sentido de la observación anterior, se propone incorporar a los expedientes la relación de los pagos realizados, así como las certificaciones de la interventoría de cada uno de los contratos, para que repose en el archivo la constancia de ejecución de manera cabal.</p> <p>Si bien es cierto que se ha evidenciado ausencia de documentos relacionados con los pagos realizados a los contratista, también es</p>	<p>El punto de control reconoce en su respuesta lo evidenciado por la comisión auditora en el proceso auditor y se compromete en incorporar a los expedientes la relación de los pagos realizados, las certificaciones de interventoría de cada uno de los contratos, para que reposen en los archivos de los contratistas, por ello queda en firme la observación planteada constituyéndose en un hallazgo administrativo sin alcance y deberá incluirse en el plan de mejoramiento que debe suscribir la entidad con el Órgano de control, estableciendo la acción de mejora correspondiente.</p>

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

## DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

<p>manual de contratación del distrito decreto 1592 de 2013.</p>	<p>cierto que en los expediente reposa toda la información relacionada con la ejecución contractual, tales como certificaciones radicados del sistema SIGOB, evidencias fotográficas y demás documentos.</p>	
<p>N° 3-De los 38 contratos evaluados, se observa que desde los estudios previos se designa como supervisor al Secretario de Infraestructura, sin contar con un previo análisis de cargas de trabajo lo cual determine la carga operativa de quién va a ser designado, para no incurrir en los riesgos derivados de designar como supervisor a un funcionario que no pueda desempeñar esa tarea de manera adecuada, teniendo en cuenta que la supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico realizado por la misma entidad Estatal sobre la ejecución del contrato, como para la correcta vigilancia del mismo.</p> <p>La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita y debe reposar en el expediente del contrato por lo que siempre debe enviarse copia de la misma a la dependencia encargada de conservar los expedientes.</p> <p>Esta comisión conceptúa que el auditado es inobservante en el cumplimiento de los principios de la función administrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución Nacional, concordante con la Ley 87 de 1993 y el manual de contratación Decreto 1592 de 2013 y artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, por cuanto se evidenció que en los contratos objeto de muestra no reposa notificación de designación de funciones de supervisión al funcionario correspondiente en los siguientes contratos : 448, 726, 496, 867, 1399, 837, 1329, 667, 1437, 1529,1775, 2367, 2637, 1751, 2638,</p>	<p>Observación administrativa sin alcance No. 03 Asignación de supervisión de los contratos</p> <p>La situación planteada en la observación respectiva, tiene que ver con las facultades de la Secretaría de Infraestructura para realizar seguimiento y control de la ejecución contractual. Esta funcionaria ha determinado realizar la supervisión contractual de manera directa, teniendo en cuenta la importancia que reviste el tema de los servicios públicos en la oferta institucional del Distrito de Cartagena de Indias.</p> <p>Si bien es cierto que constituye un esfuerzo considerable para la ejecución de las actividades de servicios públicos, será tenido en cuenta por esta Administración la observación de la Auditoría Fiscal, por lo que se tomarán las medidas encaminadas lograr que la supervisión de los contratos repose en cabeza de una funcionario que por su carga de trabajo y perfil profesional, pueda ejercer de manera cabal la supervisión contractual.</p>	<p>El punto de control reconoce en su respuesta lo evidenciado por la comisión auditora en el sentido que lo planteado tiene que ver con una supervisión eficaz de los contratos, reconocen que estas facultades son de la Secretaría de Infraestructura, la de realizar seguimiento y control de la ejecución contractual; en la respuesta se ha determinado la realización de la supervisión contractual de manera directa por parte del Secretario (a), teniendo en cuenta la importancia que reviste el tema de los servicios públicos en la oferta institucional del Distrito de Cartagena de Indias; si se tienen en cuenta las múltiples funciones que debe realizar la secretaría en comento y la cantidad de contratos suscritos en una vigencia, le es prácticamente imposible cumplir con la labor de supervisión de dichos contratos; , teniendo en cuenta que la supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico realizado por la misma entidad Estatal sobre la ejecución del contrato, como para la correcta vigilancia del mismo.</p> <p>Por ello, queda en firme la observación planteada constituyéndose en un hallazgo administrativo sin alcance y deberá incluirse</p>

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287  
[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

## DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

<p>3251,3240,4092,4066,4181,4153,4211, 4214,4090,4165,4242, 3804, 4409, 4827,4734,4755, 5251, 5571, 1445, 1775, 2367, 3009 y 3240</p>		<p>en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con el Órgano de control, estableciendo la respectiva acción de mejora correspondiente.</p>
<p><b>N° 4 - Estudio de la viabilidad de la derogatoria del Decreto Decreto 1785 del 30 de diciembre de 2016, relacionado con la adopción del PGIRS</b></p> <p>El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS-, es un instrumento de planeación de la prestación del servicio público de aseo en cada uno de sus componentes, que tiene como propósito mejorar su gestión y así solucionar los problemas que se generan en el medio natural y social a causa de las deficiencias en el mismo.</p> <p>El PGIRS de la ciudad de Cartagena, en concordancia con los objetivos trazados en el Decreto 2981 de 2013 (hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015) y la política Nacional de Gestión de Residuos Sólidos, establece líneas de acción encaminadas primordialmente a garantizar las metas del servicio alcanzadas, garantizar la participación de los usuarios en la fiscalización del servicio y su calidad, así como la educación continua y participación comunitaria en el cuidado del ambiente, junto con la valorización y aprovechamiento de los residuos susceptibles de explotación.</p> <p>Después de haber efectuado las inversiones necesarias en el mejoramiento del servicio de aseo, y tomado las decisiones políticas aplicables para obtener las coberturas de aseo y saneamiento esperadas por la población en general, la ciudad de Cartagena requiere adoptar estrategias que garanticen hacia el futuro, un ciudadano comprometido con su entorno tanto urbano como rural como medio para garantizar el mejoramiento continuo de la calidad de vida y la</p>	<p>Observación administrativa sin alcance No. 04 Estudio de la viabilidad de la derogatoria de Decreto 1785 del 30 de diciembre de 2016, relacionado con la adopción del PGIRS</p> <p>Sobre este asunto particular, debemos afirmar que la actual Administración Distrital al asumir las funciones actualmente determinadas, encontró la normatividad citada (Decreto 1785 de 2016) razón por la cual, ante la presunción de legalidad de que goza la misma, debe actuar conforme a ella.</p> <p>El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, tal como ha sido planteado por la Comisión Auditora en su informe, es un documento de inmenso valor para una entidad territorial, teniendo en cuenta que de este depende todo el sistema de recolección de residuos, la disposición final y el comportamiento de la ciudadanía con respecto a los mismos.</p> <p>Conocemos los esfuerzos que se han realizado desde la administración para lograr dar cumplimiento cabal a la normatividad en esta materia, en especial la contenida en la Resolución 0754 de 2014. Sin embargo, debemos reiterar que al asumir las funciones constitucionalmente</p>	<p>En su respuesta a la observación planteada el punto de control afirma que la actual Administración Distrital al asumir las funciones actualmente determinadas, encontró la normatividad citada (Decreto 1785 de 2016) razón por la cual, ante la presunción de legalidad que goza la misma, debe actuar conforme a ella. La anterior administración realizó el estudio de la viabilidad de la derogatoria del Decreto respectivo. Sin embargo dados los efectos de la Descertificación se interrumpe el proceso, debido al cambio en las competencias en cabeza de la Gobernación de Bolívar. Se solicita a la Superintendencia de Servicios Públicos la recertificación del Distrito de Cartagena, ante lo cual, se tramitó un periodo probatorio. En consecuencia y de acuerdo a su respuesta no es posible que se presuma de legalidad una actuación que la misma administración que lo profirió se haya comprometido a derogarlo (Decreto 1785 de 2016) y haya iniciado actuaciones administrativa para derogarlo y ajustar un nuevo decreto a la normatividad existente, por cuanto el decreto en comento adolece de vicios en su legalidad que deberán ser corregidos, a fin que no se extiendan los efectos de una decisión tomada sin las atribuciones legales</p>



# CONTRALORIA

## DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

formación de una sociedad caracterizada por su respeto al ambiente. A esta labor deben estar pendientes las instituciones educativas de la ciudad, los organismos de formación técnica y tecnológica, y las Universidades en un esfuerzo conjunto con la autoridad distrital.

Cartagena, cuenta adicionalmente con dos entidades ambientales que deberán apoyarse mutuamente en las actividades que generen programas y proyectos ambientales; es por ello que su personal deberá estar altamente capacitado en temas ambientales y de saneamiento. La investigación y el desarrollo de innovaciones tecnológicas asociadas a la GIRS deberán hacer parte de la agenda permanente de las autoridades distritales ambientales.

De la mano de los programas de formación ciudadana y liderazgo institucional, la ciudad deberá solucionar en el corto plazo la presencia permanente de basureros en sitios distintivos de su espacio urbano e incentivar programas de aprovechamiento de residuos por medio de programas de producción más limpia y buenos hábitos de consumo. En este sentido resultará innovadora la utilización de escombros, para el relleno de zonas recurrentemente inundables, como una forma de utilización de la producción de residuos (especiales) de la ciudad, o la creación de sitios destinados exclusivamente a la disposición de escombros.

**En esta medida, el PGIRS se debe desarrollar a partir de un diagnóstico integral y evaluación de la situación actual que identifique debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, como insumo para el desarrollo de la prospectiva o escenarios futuros y definición de alternativas viables y sostenibles, frente a la realidad**

asignadas, esta administración debió dar continuidad a la normatividad local señalada en la observación bajo estudio, por lo que pedimos tener en cuenta esta situación particular al momento de realizar un juicio sobre las condiciones del actual PGIRS, adoptado mediante Decreto 1785 de 2016.

necesarias. Por todo lo anterior, mantenemos la observación constituyéndose en un hallazgo administrativo sin alcance y deberán ser incluírse en el plan de mejoramiento que debe suscribir la entidad con el Órgano de control, estableciendo la acción de mejora correspondiente..

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

ambiental, social, económica, financiera e institucional de los municipios, de acuerdo a lo establecido en la metodología del MAVDT, Resolución 754 de 2014.

El Gobierno Nacional reestructuró la prestación del servicio público domiciliario de aseo, buscando articular a todos los actores del sistema, apuntando al aprovechamiento máximo de los residuos sólidos, implementando acciones afirmativas en favor de los recicladores como parte esencial del funcionamiento de esta nueva metodología. (Decreto 2981 de 2013 Artículo 88 compilado en el Decreto 1077 de 2015).

De igual forma, en el numeral 3° del artículo 119 Decreto 2981 de diciembre de 2013 contenido actualmente en el artículo 2.3.2.2.3.87 Decreto 1077 de 2015, se advirtió que “Los Municipios y Distritos tendrán un plazo de dieciocho (18) meses a partir de la publicación del presente Decreto para hacer la revisión y actualización del PGIRS”, de donde se desprendió que la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, tenía la obligación de adelantar los trámites pertinentes para acatar el precitado ordenamiento normativo, máxime cuando el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidieron la Resolución No. 754 de 2014, mediante la cual se adoptó la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Conforme a lo expuesto, la Administración Distrital constituyó un Grupo Técnico de Trabajo, para la adopción por parte del Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C de la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 754 de 2014.

Por su parte, el numeral 3° del artículo 2.3.2.2.5.118 del Decreto 1077 de 2015 dispuso como plazo máximo para que los entes territoriales cumplieran con la obligación de revisar y actualizar el PGIRS hasta diciembre de 2015, a lo cual había procedido el Distrito de Cartagena de Indias mediante el Decreto 1736 del 28 de diciembre de 2015 (adopción del PGIRS).

Ahora, encontramos que durante la presente administración distrital, el actual Alcalde Mayor de Cartagena nuevamente adoptó el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) a través del Decreto 1785 del 30 de diciembre de 2016, situación que genera confusión en cuanto al cumplimiento de las obligaciones legales en la materia, pues si bien la competencia de los alcaldes, como ya se mencionó, no se podía extender más allá del 20 de diciembre de 2015, como es posible entonces adoptar nuevamente el PGIRS mediante un acto administrativo con una fecha inmensamente alejada a la consagrada en el Decreto 1077 de 2015, o peor aún, habiendo cumplido con la obligación legal de adoptar el PGIRS en el tiempo correspondiente, proceder a invalidarlo con un acto administrativo extemporáneo.

Cosa diferente sería si dentro del cuerpo del instrumento PGIRS existen inconsistencias que necesariamente deben ajustarse, entonces, debió el Distrito de Cartagena modificar el PGIRS adoptado mediante un acto administrativo que no implicara una derogatoria al Decreto inicial de adopción, pues si bien el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos puede ser susceptible de observaciones y correcciones durante los doce (12) meses siguientes al inicio

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287  
[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)

del periodo constitucional del alcalde, tal situación no debe configurar un incumplimiento de las disposiciones normativas que regulan la materia, como ocurre en este caso.

Sobre el particular, tenemos que el punto 8 de la metodología contenida en la Resolución No. 0754 de 2014 relativo a la actualización del PGIRS, se establece lo siguiente: *“Se realizará la revisión del PGIRS al inicio del periodo constitucional del Alcalde Municipal o Distrital, la cual podrá dar lugar a su actualización, siempre y cuando exista una justificación técnica que incluya entre otros aspectos, cambios sustanciales en las proyecciones de la población o en la generación y composición de residuos sólidos”.*

Conforme a lo anterior, observamos que el Decreto 1785 de 2016 hace relación a observaciones realizadas por diferentes órganos, tales como: i) especificar la estructura del PGIRS con cada punto y modelos de las tablas correspondientes; ii) inconsistencias y carencias que presenta el instrumento PGIRS y que fueron alegadas por CARDIQUE; iii) insuficiencia de información que deben ser complementadas, ausencia de documentos exigidos por la metodología, no seguimiento de las tablas, y el no cumplimiento de la estructura exigida. En ninguna de dichas consideraciones se especifica en qué consiste realmente las recomendaciones y/u observaciones, que permitan conforme al punto 8 de la Resolución No. 0754 de 2014 una modificación.

En razón a lo anterior, no es acertado que la Administración Distrital hubiere decidido adoptar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos por medio del Decreto 1785 de 2016, después que este ya había sido adoptado por medio del Decreto 1736 del 28 de diciembre de 2015, cuando lo

**“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”**



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

<p>procedente era hacer la revisión del mismo de acuerdo a las pautas ya señaladas. Por lo tanto, el último Decreto adoptado adolece de vicios en su legalidad que deberán ser corregidos, a fin que no se extiendan los efectos de una decisión tomada sin las atribuciones legales necesarias. Se estudia la viabilidad de la derogatoria del Decreto respectivo. Sin embargo dados los efectos de la Descertificación se interrumpe el proceso, debido al cambio en las competencias en cabeza de la gobernación de Bolívar. Se solicita la Superintendencia de Servicios Públicos la recertificación del Distrito de Cartagena, ante lo cual se tramitó un periodo probatorio</p>		
<p>N° 5 - Se pudo evidenciar que los puntos críticos y las toneladas dispuestas de los mismos han tenido un incremento año tras año, muy a pesar de existir un equipo técnico del Distrito, junto con Secretaria del interior, Establecimiento Público Ambiental EPA, los operadores del servicio y demás actores competentes que realizan acciones de inspección, vigilancia y control a la ciudadanía para mitigar el impacto de los residuos sólidos depositados en puntos críticos, las acciones implementadas no son efectivas incumplido con uno de los compromisos adquiridos en el PGIRS como son una ciudad limpia además de ello el distrito debe realizar pagos por los servicios especiales prestados por los operadores entre ellos la de los puntos críticos, esta situación se genera por la poca cultura y compromiso ciudadano en materia ambiental. No obstante se erige como hallazgo administrativo que la autorización por parte de la Secretaría de Infraestructura de esos puntos críticos no vaya presidida de un trámite previo de valoración de existencia de los puntos, de estudio de las propuestas y lo más importante contar con un real soporte presupuestal</p>	<p>Observación administrativa sin alcance No. 05 Puntos Críticos</p> <p>Al respecto, debemos resaltar que la autorización y pago de la recolección de residuos en puntos críticos, debe estar ajustadas a las normas que rigen la Administración Pública. Por esta razón, la administración distrital, durante la vigencia auditada, ha creado un procediendo que recrea el conjunto de pasos que se deben surtir para lograr la recolección de los residuos sólidos de origen especial.</p>	<p>En su respuesta al informe preliminar el punto de control afirma "que la autorización y pago de la recolección de residuos en puntos críticos, debe estar ajustadas a las normas que rigen la Administración Pública. Por esta razón, la administración distrital, durante la vigencia auditada, ha creado un procediendo que recrea el conjunto de pasos que se deben surtir para lograr la recolección de los residuos sólidos de origen especial. Respuesta que a nuestro saber y entender no tiene relación alguna con la observación planteada en el informe preliminar que a la letra dice, se pudo evidenciar que los puntos críticos y las toneladas dispuestas de los mismos han tenido un incremento año tras año, muy a pesar de existir un equipo técnico del Distrito, junto con Secretaria del interior, Establecimiento Público Ambiental EPA, los operadores del servicio y</p>

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

<p>materializado en un certificado de disponibilidad presupuestal y su correspondiente registro.</p>		<p>demás actores competentes que realizan acciones de inspección, vigilancia y control a la ciudadanía para mitigar el impacto de los residuos sólidos depositados en puntos críticos, las acciones implementadas no son efectivas incumpliendo con uno de los compromisos adquiridos en el PGIRS como son una ciudad limpia además de ello el Distrito debe realizar pagos por los servicios especiales prestados por los operadores entre ellos la de los puntos críticos, esta situación se genera por la poca cultura y compromiso ciudadano en materia ambiental. Lo que deberían plantear son mecanismos implementados por el ejecutivo distrital que disminuya los puntos críticos y precisamente disminuya los pagos por residuos especiales recogidos en dichos puntos y dispuestos en el relleno sanitario. Por ello, se mantiene la observación constituyéndose en un hallazgo administrativo sin alcance y deberá incluirse en el plan de mejoramiento que debe suscribir la entidad con el Órgano de control, estableciendo la acción de mejora correspondiente.</p>
<p>N° 6 - La administración distrital durante la vigencia 2.017, no realizó acción alguna para proteger los predios donde funcionaron los rellenos sanitarios la Concordia y Henequén los cuales deben ser objeto de procesos de clausura, restauración ambiental o transformación técnica (pos clausura), en concordancia con lo señalado por la resolución 1390 de 2.005 de Min Ambiente, siendo una obligación legal, el ejecutivo distrital no garantiza los</p>	<p><b>Observación administrativa sin alcance No. 06</b> Clausura y pos clausura del relleno sanitario</p> <p>En materia de pos clausura del relleno sanitario de henequén es importante aclarar que sí se adelantaron labores por parte de la administración distrital,</p>	<p>En su respuesta al informe preliminar el punto de control afirma que "En materia de pos clausura del relleno sanitario de henequén es importante aclarar que sí se adelantaron labores por parte de la administración distrital, puesto que dentro del contrato de prestación de servicios No 15-18-2017 suscrito entre el Distrito de</p>

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

mismos por negligencia; lo que pone en riesgo de invasión a los lotes y expone a efectos ambientales negativos a las comunidades vecinas, como viene ocurriendo con el Lote de la Concordia, el cual es objeto de invasión y no se definen acciones de protección de un predio de propiedad del Distrito y que se debe destinar para la disposición de residuos sólidos una vez se agote la capacidad de Los Cocos

puesto que dentro del contrato de prestación e servicios No 15-18-2017 suscrito entre el Distrito de Cartagena y la firma Seguridad ONCOR LTDA., cuyo objeto fue "LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA PARA LAS SEDES EDUCATIVAS DEL DISTRITO Y PARA LAS SEDES DE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS DE LA ALCALDÍA DE CARTAGENA", se relacionó en una tabla del numeral tercero del literal B del numeral primero de la Cláusula Segunda, la prestación del servicio de vigilancia en el "antiguo botadero de henequén" con las siguientes características:

*Tres vigilantes con arma en la jornada diurna de 6 am a 2 pm; tres vigilantes con arma de la jornada diurna de 2 a 10 pm y tres vigilantes con arma en la jornada nocturna de 10 pm a 6 am.*

En lo que tiene que ver con el lote denominado "LA CONCORDIA", contiguo al actual relleno sanitario Loma de los Cocos, durante la vigencia 2017 se iniciaron las actuaciones, análisis jurídicos y financieros, para la custodia de dicho predio. Es así como diferentes profesionales iniciaron el análisis para determinar cuál es la mejor alternativa para poder ejercer la custodia del

Cartagena y la firma Seguridad ONCOR LTDA. En lo que tiene que ver con el lote denominado "LA CONCORDIA", contiguo al actual relleno sanitario Loma de los Cocos, durante la vigencia 2017 se iniciaron las actuaciones, análisis jurídicos y financieros, para la custodia de dicho predio." Dicha afirmación contradice en su totalidad lo señalado en el oficio AMC-OFI-0045772-2018 en donde se señala que "En el 2017, no se realizó ninguna contratación relacionada con la custodia del lote La Concordia. así mismo, tampoco se realizó contratación relacionada con la clausura y post clausura en 2017 (vigencia Auditada), porque dichas intervenciones de ingeniería fueron ejecutadas en vigencias anteriores y en cuanto al relleno sanitario Henequén en el oficio antes mencionado se afirma "al igual que en el punto anterior, en 2017 no se realizaron contrataciones para la custodia del relleno sanitario de Henequén. Dentro de ese lote, se realizó un cerramiento con ocasión a la contratación de 2015 para la clausura y post clausura. Ante la seguridad que genera la afirmación realizada en la respuesta al informe preliminar y lo señalado en el oficio en anteriormente señalado se mantiene la observación constituyéndose en un hallazgo administrativo sin alcance y deberá incluirse en el plan de mejoramiento que la entidad debe suscribir con el Órgano de control, estableciendo la

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287  
[contraloria@contraloriadecartagena.gov.co](mailto:contraloria@contraloriadecartagena.gov.co) [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

## DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

	inmueble.	acción de mejora correspondiente.
<p><b>N° 7 - Pago inoportuno de las acreencias o facturas</b></p> <p>La empresa promoAmbiental Caribe S.A. E.S.P mediante los procesos judiciales identificados con los radicados 13-001-31-03-005-2.017-00025-00 y 13-001-31-03-005-2.017-00179-00, logro el pago de las obligaciones adeudas por el servicio de aseo por concepto de obligaciones no cubiertas; luego de una transacción extrajudicial aprobada por el comité de conciliaciones en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2.017, se reconocieron y pagaron la suma de Cuarenta y Cuatro Millones Seiscientos Ochenta y Dos Mil Quinientos Quince Pesos Mcte. (\$44.682.515) por intereses moratorio liquidados hasta el 31 de julio de 2.017, en virtud de las facturas N°s 3993, 4061, 4074,4093, 4114 de 2.016 igualmente, se reconocieron y pagaron intereses moratorios por Dieciocho Millones Ochocientos Diecisiete Mil Ochocientos Doce Pesos Mcte. (\$18.817.812) en virtud de las facturas N°s 4140,4165, 4188, de 2.017. Para un total de Sesenta y Tres Millones Quinientos Mil Trescientos Veintisiete Pesos Mcte.(\$63.500.327) causados, teniendo en cuenta que para hacer efectivo el cobro de intereses moratorios los artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 y los artículos 11 y 12 del Decreto 565 de 1996, establecen que pasados los treinta (30) días después de radicada la respectiva cuenta cobrando, se causarán intereses corrientes y moratorios, los cuales podrán ser exigidos por el prestador y no desde la fecha de presentación de la factura, por falta de gestión de la cartera vencida se generaron intereses moratorios, presentándose un presunto detrimento patrimonial al erario público del Distrito. <b>VALOR DEL PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL LA SUMA DE</b></p>	<p><b>Observación administrativa con presunto alcance fiscal y disciplinario No. 7</b></p> <p>Pago inoportuno de las acreencias o facturas</p> <p>Al respecto es importante aclarar que los procesos judiciales cuyo demandante es la empresa PROMOAMBIENTAL CARIBE S.A. E.S.P., identificados con los radicados 13-001-31-03-005-2017-00025-00 y 13-001-31-03-005-2017-00179-00, efectivamente fueron objeto de una transacción extrajudicial aprobada por el comité de conciliación de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, pero por obligaciones derivadas del déficit que se produce entre los subsistidos y las contribuciones por la prestación del servicio público domiciliario de aseo en el Distrito de Cartagena en las vigencias de <u>enero a marzo de 2016, junio a noviembre de 2016, Diciembre 2016, enero y febrero de 2017</u>, de ahí, que todos los argumentos esbozados a partir del segundo párrafo del folio 25 de la observación administración No. 8 del informe bajo estudio, no concuerdan con dicho tema, puesto que versan es sobre obligaciones derivadas de un "contrato especial para encomendar actividades del servicio público de aseo en las áreas públicas de los canales de aguas pluviales</p>	<p>En su respuesta al informe preliminar el punto de control afirma, que es importante aclarar que los procesos judiciales cuyo demandante es la empresa PROMOAMBIENTAL CARIBE S.A. E.S.P., identificados con los radicados 13-001-31-03-005-2017-00025-00 y 13-001-31-03-005-2017-00179-00, efectivamente fueron objeto de una transacción extrajudicial aprobada por el comité de conciliación de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, pero por obligaciones derivadas del déficit que se produce entre los subsistidos y las contribuciones por la prestación del servicio público domiciliario de aseo en el Distrito de Cartagena en las vigencias de <u>enero a marzo de 2016, junio a noviembre de 2016, Diciembre 2016, enero y febrero de 2017</u>, de ahí, que todos los argumentos esbozados a partir del segundo párrafo del folio 25 de la observación administración No. 8 del informe bajo estudio, no concuerdan con dicho tema, puesto que versan es sobre obligaciones derivadas de un "contrato especial para encomendar actividades del servicio público de aseo en las áreas públicas de los canales de aguas pluviales del Distrito de Cartagena". Aceptamos la aclaración presentada por el punto de control en el sentido que los intereses moratorios</p>

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

SESENTA Y TRES MILLONES  
QUINIENTOS MIL TRESCIENTOS  
VEINTISIETE PESOS MCTE.  
(\$63.500.327)

del Distrito de Cartagena".

No obstante lo expuesto en precedencia, y con el objetivo de precisar los hechos ante la Contraloría Distrital, señalamos que para aprovisionar recursos en la vigencia 2017 para el pago de las obligaciones referenciadas (déficit entre subsidios y contribuciones de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico), la Secretaría General dirigió ante el Secretario de Hacienda Distrital el oficio AMC-OFI-0083273-2016, a través del cual se puso en conocimiento el fundamento jurídico aplicable y se solicitó las siguientes apropiaciones presupuestales para la vigencia 2017, teniendo en cuenta las proyecciones que presentaron los respectivos operadores que prestan dichos servicios en el Distrito: sigue cuadro

pagados no corresponden a el pago de las obligaciones adeudadas por el servicio de aseo por concepto de obligaciones no cubiertas si no por obligaciones derivadas del déficit que se produce entre los subsidiados y las contribuciones por la prestación del servicio público domiciliario de aseo en el Distrito de Cartagena en las vigencias de enero a marzo de 2016, junio a noviembre de 2016, Diciembre 2016, enero y febrero de 2017; pero igualmente, se causó un detrimento patrimonial al distrito por no pago oportuno de las acreencias lo que generó el pago de unos intereses moratorios que fueron reconocidos por el comité de conciliación Distrital por el valor señalado en la observación; hecho sobre el cual no se pronuncia en su respuesta lo que permite colegir que aceptan la observación con alcance fiscal constituyéndose en un hallazgo administrativo con alcance fiscal y se elimina el alcance disciplinario porque se decide aprovisionar recursos en la vigencia 2017 para el pago de las obligaciones referenciadas (déficit entre subsidios y contribuciones de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico), dado que la Secretaría General dirigió ante el Secretario de Hacienda Distrital el oficio AMC-OFI-0083273-2016, a través del cual se puso en conocimiento el fundamento jurídico aplicable y se solicitó las apropiaciones presupuestales para la

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)



# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

		<p>vigencia 2017 y deberán ser incluirse en el plan de mejoramiento, que debe suscribir la entidad con el Órgano de control, estableciendo la acción de mejora correspondiente.</p>
<p><i>N° 8 - Actualización y estratificación de Predios Urbanos y rurales</i></p> <p>Se observa que el Distrito de Cartagena no mantiene homologada y actualizada la estratificación de los predios urbanos y rurales, muy a pesar de haber propuesto en el Plan de Mejoramiento, realizar dicha homologación y actualización, lo cual incide directamente, en la asignación de subsidios y el cobro de contribuciones a reportar en la información al SUI.</p>	<p>Sobre este punto, debemos hacer hincapié en que las atribuciones relacionadas con la estratificación y la individualización de los inmuebles en el distrito de Cartagena, donde son prestados los servicios públicos domiciliarios, se encuentra en cabeza de la Secretaría de Planeación Distrital, ante la cual se han adelantado las actuaciones encaminadas a lograr estos cometidos.</p> <p>Propondremos articulando las competencias en materia de servicios públicos con la estratificación socioeconómica, para que se avance hacia la actualización de la estratificación socioeconómica de los predios donde son prestados los servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>En su respuesta al informe preliminar el punto de control afirma que "debemos hacer hincapié en que las atribuciones relacionadas con la estratificación y la individualización de los inmuebles en el Distrito de Cartagena, donde son prestados los servicios públicos domiciliarios, se encuentra en cabeza de la Secretaría de Planeación Distrital". No entiende la comisión como se señala la Secretaria de Planeación, como si fuera un órgano autónomo y no dependiera de la administración Distrital recaiga sobre quien recaiga dicha obligación es un compromiso del Distrito, por ello se mantiene la observación constituyéndose en un hallazgo administrativo sin alcance y deberá incluirse en el plan de mejoramiento, que la entidad debe suscribir con el Órgano de control, estableciéndose la acción de mejora correspondiente.</p>

**"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"**

Pie de la Popa, Calle 29D No. 19A - 09 Casa Moraima – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co [www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)