



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

INFORME DE LA VISITA FISCAL

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
UAESP

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012

CICLO III

Septiembre de 2012

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
PBX 3358888





"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Contralor de Bogotá

DIEGO ARDILA MEDINA

Contralor Auxiliar

LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA

Director Sectorial

ADRIANA DEL PILAR MARTÍNEZ GUERRA

Subdirector de Fiscalización
Vivienda

MARIA ADALGISA CACERES RAYO

Asesor Jurídico

JULIÁN DARÍO HENAO CARDONA

Equipo de Auditoria

**Pablo Arturo Gómez Castillo. Líder
Elsa Casas Rodríguez
Sonia Amparo Zárate Carvajal**

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10
PBX 3358888



CONTENIDO

	Página
VISITA FISCAL: REVISIÓN A LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON LAS UNIVERSIDADES JAVERIANA Y DISTRITAL – CENSO DE RECICLADORES	
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	5-12
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11-18
3. CONCLUSIÓN.....	18-21
4. ANEXOS.....	22

OBJETIVO

De conformidad con el memorando 130200 del 13 de agosto de 2012, mediante el cual se comisionó al equipo auditor, conforme a los artículos 47 y 48 del Acuerdo 361 de 2009 y Resolución Reglamentaria 014 de 2012, para adelantar Visita Fiscal en relación con el siguiente tema: “REVISION A LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON LAS UNIVERSIDADES JAVERIANA Y DISTRITAL”.

La Resolución No.014 de 2012, establece la obligatoriedad de definir un Plan de Trabajo el cual para su ejecución nos enfocamos en adelantar Visitas Administrativas en lo que tenía que ver exclusivamente con el CENSO DE RECICLADORES, objetivo principal desarrollado por las dos Universidades Javeriana y Distrital.

De acuerdo con las normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, se desarrollaron diferentes métodos de evaluación a saber:

1. Actas de visita administrativa a la Subdirección de Aprovechamiento
2. Solicitud de información mediante memorandos
3. Se practicaron entrevistas a las personas que tenían conocimiento de cada uno de los convenios

Se analizó y validó la información suministrada por la Unidad, con relación a la suscripción del convenio No.020 de 2009, firmado con la Pontificia Universidad Javeriana, la adición, prórroga y modificación No.1 y valor de la misma. De igual manera se conoció el informe final así como los resultados del Censo de Recicladores, información que se encuentra en un CD anexo.

Igualmente se tuvo en cuenta los documentos soportes del Convenio Marco de Cooperación No.001 de 2012, suscrito por la Administración UAESP con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así mismo, se practicó visita administrativa en la Subdirección de Aprovechamiento y Universidad Distrital.

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

1.1 Convenio 020 de 2009 Firmado con la Universidad Javeriana.

La administración UAESP argumentó como Justificación Técnica para la suscripción del Convenio entre otras, la siguiente:

“El documento técnico de soporte del Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólido -, PMIRS, de un lado estipula la necesidad de implementar campañas de cultura ciudadana en separación en la fuente y de otro en su Título VII, POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACION RECICLADORA DE OFICIO EN CONDICIONES DE POBREZA Y VULNERABILIDAD, artículos 75 a 80, entre otros, establece las estrategias que debe desarrollar la Administración Distrital en general para hacer la Inclusión Social de la población recicladora de oficio de la ciudad de Bogotá con el fin de construir las condiciones mínimas bajo las cuales el servicio público de aseo pueda prestarse con óptimos resultados”

“Es así como, en su artículo 75, Política 5, Inclusión Social de la Población Recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, el PMIRS reza lo siguiente: “Además de las acciones afirmativas para facilitar la vinculación de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a los programas de mayor productividad del reciclaje y aprovechamiento, la ADMINISTRACION Distrital adelantará acciones afirmativas orientadas a presentar alternativas que mejoren las competencias de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y que no pueden vincularse a los centros o parques de reciclaje y aprovechamiento cofinanciado por el Distrito Capital” “.

Con la firma del convenio se pactó el siguiente objeto: *“Realizar la capacitación y enseñanza requerida para implementar el fortalecimiento y la difusión de la cultura del reciclaje en instituciones de educación superior en Bogotá D.C.”.*

Participante: Pontificia Universidad Javeriana

Valor inicial Convenio: \$1.805.082.500.

Fecha de suscripción observada en el convenio: 04/09/2009

Fecha de inicio según acta de liquidación: 23/09/2009

Plazo: Doce (12) meses a partir de la suscripción del acta de inicio.

Es importante precisar que a este convenio se le realizó una adición, prórroga y modificación a las obligaciones, en el objetivo específico No.2., cuyo objeto

consistió en: *“Realizar el censo de recicladores de oficio de la ciudad de Bogotá, D.C. con lo cual se ubicará y carnetizará a la población objeto de estudio, para estructurar la política distrital de reciclaje, a partir de la información recolectada en el ejercicio de esta actividad, necesaria para difundir la cultura del reciclaje”*, por valor de \$856.387.000.00, la cual se firmo el 20 de agosto de 2010.

Según datos suministrados en Acta de Visita Administrativa del 29 de agosto de 2012, numeral 2, las fechas relevantes de dicha modificación fueron:

Fecha de inicio del censo: 20 de agosto de 2010 (Fecha de la firma de la adición).

Fecha de terminación del censo: 14 de diciembre de 2010.

Entrega del informe Final: Enero 11 de 2011.

Así mismo, según acta de liquidación del convenio 020 de 2009 de fecha agosto 4 de 2011, el mismo presentó las siguientes prorrogas y suspensiones:

Prorroga 1: Plazo 24 días calendario, inicio el 23/11/2010 y termino el 17/12/2010

Prorroga 2. Plazo 45 días calendario, inicio 18/12/2010, termino 31/01/2011

Suspensión 1: Plazo 30 días, inicio 15/12/2009, termina el 15/01/2010

Suspensión 2: Plazo 30 días, inicia 15/06/2010 y termina 15/07/2010

De igual forma, la adición, prórroga y modificación No.1 al Convenio de Asociación, describe en la cláusula segunda lo siguiente: *“Modificar la cláusula cuarta del Convenio de Asociación No.020 de 2009, en el sentido de adicionar a la misma los siguientes productos”*, los cuales corresponden respecto del Censo a las obligaciones por las que tuvo que responder la Universidad Javeriana y son 9 que se enuncian a continuación:

1. *“Censo de centros de acopio*
2. *Censo de población dedicada al reciclaje*
3. *Carnetización de los recicladores de oficio*
4. *Identificación de compradores finales*
5. *Documento de caracterización socio-demográfica de los recicladores de oficio*
6. *Documentos sobre la cadena de valor del reciclaje*

7. *Acompañamiento en la socialización de los resultados, donde se elaborarán piezas comunicativas y un video*
8. *Documento de la revisión de la Política Distrital de Reciclaje donde se incluyen las respectivas recomendaciones para su implementación y fortalecimiento*
9. *Información Sistematizada; Sistema de Información en Línea REDETAM diseñado para el Convenio de Asociación No 20 de 2009”*

De otra parte, conforme se describe mediante Acta de reunión GD-PCGCO-FM-09, del 31 de mayo de 2011, es importante destacar que:

Se reunieron los representantes de la UAESP y de la Universidad Javeriana, para concertar sobre los aspectos pendientes para proceder a la liquidación del convenio No.020 de 2009, y en ella se dejó constancia de que los productos entregados por la Universidad, se recibieron a satisfacción con excepción de los numeral (IX) y (X), los cuales se encontraban en proceso y correspondían a: IX) “*Empalme información sistema REDETAM en línea diseñado para el Convenio de Asociación No.020 de 2009, sistema plataforma sobre la cual se construyó el Censo y X) Contrapartida PUJ, publicación memorias del Convenio Marco, con 500 ejemplares los cuales contienen las memorias del proceso PRIES y las memorias del Diplomado PRIES*”. Obligaciones que conforme a Acta de Liquidación del Convenio en cita, firmada el 4 de agosto de 2011 se cumplieron en su totalidad, ya que se observa que las partes se declararon de acuerdo con lo expuesto en los diferentes puntos del acta y la firmaron el representante legal de la Universidad, Director de Estrategia de la UAESP como supervisor del convenio y la Directora General de la UAESP como ordenadora del gasto.

1.2 Convenio Marco de Cooperación No.001 de 2012

Participante: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Fecha de suscripción: 20 de febrero de 2012

Valor: \$1.000.000.000, conforme al programa de aportes y al cronograma de actividades que acuerden las partes.

Plazo de ejecución: 4 años

Objeto “Establecer las bases de una mutua cooperación entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para apoyar actividades encaminadas a desarrollar la política de basuras cero en la ciudad y la realización de acciones afirmativas a favor de la población formal e informal de recicladores”.

De igual forma se suscribe el Convenio Específico No.001 de 2012 en el Marco del Convenio de Cooperación No.001 de 2012 con el objeto de “Actualizar el censo de recicladores realizado por la Universidad Javeriana, de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional mediante auto 275 de 19 de diciembre de 2011”.

Plazo de ejecución: Tres (3) meses
Fecha de suscripción: 21 de febrero de 2012
Acta de iniciación: 20 de marzo de 2012
Valor: \$1.000.000.000
Fecha inicial de terminación: 19 de junio de 2012

Así mismo, mediante acta de visita fiscal, se estableció que la UAESP dio inicio al Censo el 20 de marzo de 2012, con un plazo proyectado para su terminación a 15 de septiembre de 2012, en esta reunión, se le explica al equipo auditor que con la realización de este censo se construye la categoría de “RECICLADOR DE OFICIO EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD” conforme se exige en el artículo 57 del referido Auto de la Corte.

Igualmente se informa en la visita que, atendiendo lo expresado en el artículo 117 que ordena, “ACTUALIZAR EL CENSO DE RECICLADORES REALIZADO POR LA UNIVERSIDAD JAVERIANA” con el propósito de “CARNETIZAR A LOS RECICLADORES FORMALES E INFORMALES”, se suscribe el Convenio Especifico No.001 de 2012, por lo cual se realiza un Comité Operativo en la UAESP conformado por la Subdirectora Administrativa y Financiera, el Jefe de la oficina Asesora de Planeación y un Funcionario de Planeación y por parte de la Universidad 2 delegados elegidos por el Representante Legal, donde se definen los insumos y diseño metodológico y contenido de la encuesta.

De otra parte, en acta de visita administrativa realizada el 27 de agosto de 2012, el Subdirector de Aprovechamiento, explica que la suscripción del Convenio Especifico No.001 de 2012 dentro del Convenio Marco de Cooperación No.001 de

2012, se realizó acatando las órdenes de los numerales 57 y 117 del Auto No.275 del 19 de diciembre de 2011, expedido por la Corte Constitucional, que en uno de sus apartes, dice:

“Numeral 57: Así, a grosso modo y en el marco de la providencia T-724 de 2003, se enuncian a continuación los criterios genéricos que la UAESP, debió tener en cuenta, para abordar la problemática de los recicladores en el Distrito, en relación con los componentes de recolección y transporte de residuos, así:

- 1. Las medidas adoptadas deben ser progresivas, lo cual implica que deben incidir paulatinamente en el mejoramiento de la situación que padece el grupo marginado mencionado, de manera que deben conllevar cambios frente al status quo. Así, las acciones afirmativas deben adecuarse a las circunstancias del caso, pues no se trata de fórmulas pétreas que no tengan la potencia de incidir en las condiciones que se pretenden cambiar.*
- 2. Como quiera que toda acción afirmativa resulta temporal, debe tener la potencia de generar avances para alcanzar la igualdad real y efectiva. Por lo mismo, el asistencialismo se opone a la esencia de este tipo de medidas que se desprenden del deber de alcanzar la igualdad material y el goce efectivo de los derechos para todos y todas. En ese orden, es posible que como resultado de una política pública se incluyan medidas asistencialistas dirigidas a esta población, aspecto que es bienvenido, pero tales medidas no pueden reemplazar acciones afirmativas destinadas a alcanzar la igualdad material. Así las cosas, la Corte no censura acciones asistencialistas dentro del Estado Social de Derecho, pero enfatiza que no son estas el objeto de las acciones afirmativas.*
- 3. Resulta esencial determinar el grupo que se verá beneficiado por las acciones afirmativas, en la medida que ello facilita el seguimiento de las medidas así como su efectividad. De igual manera impide que tales beneficios sean percibidos por personas ajenas al grupo objeto de protección.*
- 4. En este sentido, la acción afirmativa debe propender por favorecer al colectivo específico, razón por la cual no debe estar destinada al beneficio de una pequeña élite. Dicho colectivo específico no necesariamente tiene que estar determinado en todos y cada uno de sus miembros, pues en ocasiones basta que lo sea en los elementos esenciales que lo definen para permitir diseñar con claridad la acción afirmativa.*
- 5. Resulta fundamental la participación material de los recicladores en las actividades de recuperación y aprovechamiento de residuos, no sólo como trabajadores sino como empresarios de las basuras, en que puedan emplear los conocimientos que han adquirido*

a lo largo de los años y capitalizar los beneficios ambientales que para la ciudad representa su actividad.

6. Resulta esencial el acceso seguro y cierto a los residuos sólidos potencialmente aprovechables y, de ser posible, otorgar valor agregado a esta actividad de la cual derivan su sustento, con el fin de fomentar la labor y consolidar su accionar económico, mejorando su calidad de vida.

7. Además, las acciones deben propender por beneficiar formas asociativas de los recicladores, no como fin en sí mismo, sino como medio para superar las condiciones de explotación y marginación que padecen tendiente a su regularización, así como para prestar de manera organizada servicios complementarios de aseo en calidad de “otros prestadores.

8. Igualmente, a nivel constitucional, las medidas que sean adoptadas, además de perseguir un objetivo legítimo, deben ser eficaces y temporales, deben incidir en la solución de las situaciones de discriminación que sufren determinados grupos concretos y cumplir con la proporcionalidad y racionalidad que de ellas se predica, pues se trata de acciones que sin duda generan impactos en el resto de la sociedad.”

De igual forma, hace referencia al numeral 117 del referido auto 275 de 2011, que uno de sus apartes, dice:

“se ordena al Distrito actualizar el censo de recicladores adelantado por la Universidad Javeriana, con propósito de identificar y carnetizar a los recicladores formales e informales de la ciudad; establecer horarios y rutas de reciclaje -con participación de las organizaciones de recicladores- que funcionen de manera coordinada con los horarios y rutas de recolección de basuras por parte de los operadores concesionados y su difusión, de forma que los recicladores puedan optimizar la actividad de recolección de material aprovechable, en orden a evitar que compitan con el operador regular. La definición y operación de centros de acopio debidamente distribuidos por toda la ciudad a los cuales pueden dirigirse los recicladores y las medidas de precios que regirán la compra e intermediación de los residuos aprovechables; así como cualquier otra obligación que sea definida por el Distrito como acción positiva en favor de esta población.”

Conforme a lo expresado en los numerales anteriores del Auto 275 de 2011 expedido por la Corte Constitucional, la UESP, suscribió el Convenio Especifico No.001 de 2012 dentro del Convenio Marco No.001 de 2012, con la Universidad Distrital, no para actualizar el Censo, según lo descrito sino con el objeto de

realizar un nuevo Censo de Recicladores, argumentando la utilización de una metodología diferente para evitar las anteriores situaciones.

Igualmente, es importante señalar que, en acta de visita fiscal del 5 de septiembre de 2012, surtida con el Director del Convenio por parte de la Universidad Distrital y el Equipo Auditor, en las respuestas de la citada acta, el director explica que el CD entregado por la UAESP contenía información del censo de la Universidad Javeriana, recicladores y bodegas que estaba en un archivo EXCEL, información que sirvió como punto de referencia para iniciar el diseño de proceso técnico del nuevo censo, (Respuestas 1 y 2 del acta); de estas respuestas se observó que la UAESP no entregó los 9 insumos recibidos de la Universidad Javeriana siendo uno de ellos el “Sistema de información REDETAM de información el línea diseñado para el Convenio de Asociación No.020 de 2009, sistema, plataforma sobre la cual se construyó el censo”, de igual forma el director del Convenio afirmó que esta información “ en particular la referencia fue clara en cuanto a la identificación de las bodegas existentes según las bases de datos en la ciudad, más **no para la identificación de personas del gremio de recicladores**”; igualmente, afirmó en la respuesta No.1 en la misma acta de visita, que “la Universidad Distrital **en ningún momento recibió un software sobre este tema**”. **(La negrilla es nuestra).**

Así mismo, en la respuesta No.3 del acta de visita en mención, el director del convenio, hace referencia a los productos que debe entregar la Universidad Distrital, que son los resultados finales del censo y los análisis pertinentes. Más no hace referencia a la implementación del software que necesita la Unidad, tal como se describe en los estudios previos al Convenio Marco.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. En los estudios previos a la firma del Convenio con la Universidad Distrital se describe, que al revisar las fuentes de información a la UAESP, no le es posible establecer una base de información única que arroje un registro real de la información de la población recicladora de Bogotá, por cuanto esta no aporta las mismas variables que permiten la unificación de conceptos y clasificación de

recicladores. Por lo tanto, la UAESP determina que requiere la implementación de un SOFTWARE que contenga las variables que necesita la Unidad.

2.2. Este Ente de Control observó, que la UAESP con la Universidad Javeriana en Acta de Reunión de mayo 30 de 2011 y acta de Liquidación de agosto 4 de 2011, la Unidad recibió a satisfacción los nueve (9) productos en los que se comprometió la Universidad Javeriana, entre ellos el sistema de información REDETAM en línea, plataforma sobre la cual se construyó el censo con la base de datos, como uno de los productos finales con su respectivo manual de manejo.

Es importante destacar, que tal como se señaló en respuesta de la UAESP, mediante oficio del 11 de septiembre de 2012, Numero 20127010069411, el REDETAM es un programa de almacenamiento de datos creado por el CELADE (Centro Demográfico para América Latina y el Caribe); esta herramienta fue creada para una más efectiva utilización de los datos en el entendido que el REDETAM en su esencia es “Recuperación de Datos para Áreas Pequeñas por Microcomputador”. Conforme a la página WEB del CEPAL en uno de sus apartes describe que “ (...) Este software permite crear y procesar bases de datos jerárquicas a partir de censos, encuestas, estadísticas vitales y otras fuentes de datos, para análisis local, regional y nacional, ...”, así mismo, al indagar por este producto o sea por la base de datos de recicladores utilizada actualmente en la Unidad, en acta realizada el 29 de agosto de 2012, en su numeral 16, se señala que “(...) en este momento (3) de septiembre de 2012 (...) el aplicativo para actualizar la base de datos no ha sido instalada en la UAESP, por lo tanto no está prestando ningún servicio”.

De todo lo anterior, se infiere que la Unidad desconoció la importancia de este software toda vez, que no se realizaron los procedimientos internos necesarios para instalarlo, ponerlo en funcionamiento y hacer uso del mismo, conforme se señala en el oficio No. 20121400066921 del 3 de septiembre de 2012 en donde informa que “La actual Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no tiene conocimiento de la existencia de un “Sistema de Información REDETAM en línea” instalado o puesto en funcionamiento en algún computador de la Unidad”.

2.3. Se observó que, en el censo realizado por la Universidad Javeriana se incluye la información socio-económica de la población recicladora, en el producto denominado Informe de “Caracterización de Población Recicladora”, por

consiguiente, lo consignado en los estudios previos del convenio con la Universidad Distrital, denominado, documento técnico de soporte del PMIRS, “*Título VII, Política de inclusión social de la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad*”, ya se había contemplado en el Censo realizado por la Universidad Javeriana.

2.4. La UAESP en respuesta del 4 de septiembre de 2012, mediante oficio No. 20127010067401, numeral 3, informa que *“Es necesario mencionar que el convenio suscrito con la Universidad Javeriana y su adición no contemplaron capacitación para el manejo de la plataforma. Adicionalmente no existen registros que evidencien la capacitación para el manejo de esta base de datos”*. Sin embargo se observó en el acta de reunión de fecha 31 de mayo de 2011, en el **Componente Técnico** se acordó *“una reunión final con el propósito que un profesional de la UAESP reciba la base de datos estadística, toda vez que la parte de sistemas quedó coordinada”*.

2.5. Igualmente, en la adición, prórroga y modificación No.1 del Convenio de Asociación No. 020 de 2009, en sus Consideraciones, en el numeral 5, dice: *“ Por lo anterior, la Dirección Operativa considera necesario incluir como obligación a cargo de la **Universidad**, la de “Realizar el Censo de Recicladores de oficio de la ciudad de Bogotá D.C., con lo cual se ubicará y carnetizará a la población objeto de estudio, para estructurar la Política Distrital de Reciclaje, a partir de la información recolectada en el ejercicio de esta actividad, necesaria para difundir la cultura del reciclaje”*”, por ende, uno de los productos que contribuyen al objetivo de la adición No.1 es el que se describe en la Cláusula Segunda, numeral 9 de la Modificación No.1, recibido a satisfacción por la Unidad.

2.6. De otra parte, en el Documento Técnico Metodológico, del Convenio Específico No.001 de 2012 con la Universidad Distrital, en el punto 1, de la Introducción se señala que a enero de 2011 *“la UAESP contaba con tres bases de datos: Una base corresponde al Censo de la Universidad Javeriana, otra a información resultante de trabajos desarrollados a través de convenios interadministrativos entre la UAESP y el SENA, y una tercera base de datos de información que la UAESP había recogido sobre la población recicladora en el centro de acopio de la Alquería.”*, las cuales, al ser comparadas presentaban diferencias respecto del registro de personas identificadas. En todo caso, la UAESP determina que por ello, se ve obligada a la realización de un nuevo CENSO y no a la ACTUALIZACION del mismo,

2.7. Metodologías Utilizadas en los dos (2) Convenios.

La Universidad Javeriana en su informe final, presenta la metodología utilizada tanto para personas como para bodegas, las cuales se transcriben a continuación:

“Informe Final Censo de Recicladores CENSO SOCIAL DEL GREMIO DE RECICLAJE EN BOGOTÁ D.C.

METODOLOGIA

POBLACION OBJETIVO: *El universo de estudio del censo son todas las personas que participan en la recuperación de desechos sólidos reciclables y que habitan en la ciudad de Bogotá D.C; esta operación estadística permitirá identificar las características básicas del reciclador y la estructura de la cadena de valor que tiene esta actividad económica.*

Por lo anterior, se ha tomado como punto de partida la información aportada por las entidades rectoras de esta actividad, la cual consiste en un directorio de unidades económicas dedicadas a la comercialización de materiales reciclables y a las cuales se asocia un número indeterminado de recuperadores, número que oscila entre 14.000 a 16.000 personas.

ALISTAMIENTO DEL CENSO DE RECICLADORES: *Para la aplicación del Censo, como actividad previa, se realizó una distribución por localidad de las bodegas, y así construir las cargas de trabajo diarias para cada grupo de trabajo, para su aplicación en campo; además se entregaron los materiales y formularios para la recolección de la información.*

MÉTODO DE RECOLECCIÓN: *Para el cubrimiento del censo de recicladores de oficio, se debe asignar las cargas de trabajo diario entre los diferentes grupos, en forma equitativa. A su vez, el grupo, en cabeza del supervisor, debe verificar la programación de la para cada semana organizando las jornadas para su recolección, dentro del tiempo establecido y espacialmente. El grupo dependiendo del número de encuestas a aplicar cuenta con un determinado número de días para la realización del trabajo en su totalidad: recolección, supervisión, control de calidad y entrega de formularios totalmente depurados con los correspondientes formatos y demás materiales diligenciados.*

TIPO DE ENTREVISTA: *La encuesta se aplicó mediante entrevista directa a los recicladores de oficio, por personal debidamente capacitado e identificado. Los datos los suministró directamente el encuestado para garantizar mayor precisión en los mismos.*

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN EN CAMPO: *La recolección de la información se hará en formularios análogo (papel); Cuestionario para Bodegas y centros de acopio, cuestionario para recicladores de oficio.*

SENSIBILIZACION: Este componente no se utilizó de manera directa para la población recicladora de oficio, por tratarse de una población dispersa y con horarios irregulares para la realización de las actividades propias del reciclaje. Por lo anterior, el proceso se cumplió a través de visitas a los líderes locales del gremio, hecho que facilitó la consecución de los informantes directos. Las piezas de sensibilización utilizadas en el censo de recicladores fueron los volantes, que estuvieron a cargo del gremio para la divulgación del proceso de campo, situación que no sucedió. Finalmente los coordinadores de campo realizaron constantes visitas y reuniones a los líderes locales en distintos puntos de las localidades.

CAPACITACION: Para el desarrollo del operativo de campo de personas, se realizó una convocatoria de personal con experiencia en recolección de información, de los cuales se realizó una preselección con el criterio de la experiencia en operativos de campo. El personal preseleccionado fue citado a la etapa de capacitación, en la Universidad Javeriana; y se le impartió la metodología de diligenciamiento definida para el formulario “Censo de Recicladores”. De este proceso de capacitación fueron seleccionados 80 encuestadores (Las evaluaciones, hojas de vida y lista de asistentes reposan en los archivos de la empresa operadora)

ACOMPAÑANTES: El proceso de acompañamiento se diseñó con el objeto de generar confianza en la población recicladora, entendimiento con la comunidad y seguridad a los equipos de trabajo. Por lo anterior, el convenio SENA-UAESP, seleccionó dos grupos de recuperadores para que desarrollaran esta actividad en las diferentes zonas donde se aplicó el Censo de recicladores. En este proceso participaron alrededor de 60 personas, las cuales fueron capacitadas sobre los procesos que desarrolló el operativo y los objetivos del proyecto. Estas capacitaciones se realizaron en la sede de la Universidad Javeriana y contaron con la supervisión de la UAESP”.

**“Informe Final Censo de Bodegas
CENSO SOCIAL DEL GREMIO DE RECICLAJE EN BOGOTÁ D.C.
DICIEMBRE 2010
METODOLOGIA**

POBLACION OBJETIVO: El universo de estudio del censo es la toda la población recicladora de oficio que habita en la ciudad de Bogotá D.C. esta operación estadística permitirá identificar las características básicas del reciclador y la estructura de la cadena de valor que tiene esta actividad económica. Por lo anterior, se ha tomado como punto de partida la información aportada por las entidades rectoras de esta actividad, la cual consiste en un directorio de unidades económicas dedicadas a la comercialización de materiales reciclables y a las cuales se asocia un número indeterminado de recuperadores, número que oscila entre 14.000 a 16.000 personas. Según las premisas del estudio, se consideraron dos tipos de poblaciones objetivo:

- Censo a bodegas o centros de acopio: Unidades económicas destinadas a la actividad comercial de productos reciclables, localizadas en 19 localidades del Distrito Capital.
- Censo a recicladores de oficio: personas que en condición de pobreza realizan de manera permanente la actividad del reciclaje, de donde derivan su sustento

Para el presente informe se abordara la población de bodegas, cuyo número de establecimientos a encuestar, se agruparon en localidades y áreas, para facilitar su recolección”.

Así mismo, a continuación se transcribe la metodología utilizada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así:

(DOCUMENTO TÉCNICO METODOLÓGICO)

Oscar Arcos Palma - Economista. Director del proyecto
Bogotá, 02 de mayo de 2012

METODOLOGÍA

CENTROS DE ACOPIO

CENSO: *Busca identificar la totalidad de la población formal o informal dedicada al oficio del reciclaje. El censo adquiere una connotación sui generis, en razón al funcionamiento de la actividad de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, en el que se destaca, de la población dedicada al oficio del reciclaje, su condición de itinerante. En este sentido, la metodología de captura de información implica considerar los siguientes escenarios:*

Los centros de acopio, al que llega a ofrecer el producto de su trabajo la población dedicada al reciclaje. Obtener información en los centros de acopio de residuos sólidos, significa una observación permanente durante las horas de atención de estos centros, en un periodo de 6 días. En cualquiera de los 6 días, el reciclador pasa por las bodegas para ofrecer el producido de su trabajo.

Las bodegas que tienen sus propias rutas de adquisición de material reciclable. Según información de las Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), cerca del 3% de las 1.080 bodegas en Bogotá funcionan con rutas propias.

Los dos escenarios resolverían los vacíos observados en los intentos previos de censar al total de la población dedicada al oficio del reciclaje de residuos sólidos^{2/}. Con el fin de garantizar la transparencia del proceso, la metodología prevé la obtención de información en cada bodega o centro de acopio durante un máximo de seis días no continuos a lo largo de un mes. La aplicación de este criterio metodológico garantizará capturar información de las personas que se movilicen hacia la bodega en cualquier día de la semana de lunes a sábado y evitará la inclusión de personas ajenas al oficio del reciclaje.

Se estima que en las bodegas que tienen menor área física en la ciudad (aproximadamente 560 bodegas), el movimiento de recicladores es mayor. En virtud de esta información, la distribución de las bodegas con menor área tendrá prioridad durante las dos primeras semanas del censo, de modo que al transcurrir la tercera semana se espera un cubrimiento cercano al 80% de la población estimada.

De igual manera esta metodología incluye la ENCUESTA DE COBERTURA Y CAPTURA DE SISTEMAS DE LA INFORMACION - U.D.

2.7.1 Análisis de las dos (2) metodologías:

Se observa que en las 2 metodologías, en cuanto a las bodegas o centros de acopio, la Universidad Javeriana inició su censo con 19 localidades del Distrito Capital (excepto Usme), así mismo, realizó el censo a personas que en condición de pobreza ejecutaban permanentemente la actividad del reciclaje; es decir, todas las personas que participan en la recuperación de desechos sólidos reciclables y que viven en Bogotá. Para lo cual tomó como punto de partida un directorio de unidades económicas dedicadas a la comercialización de materiales reciclables y el número de personas fue entre 14.000 y 16.000.

Igual procedimiento inició la Universidad Distrital, tomando como punto de partida los centros de acopio o las bodegas, teniendo en cuenta además, las horas de atención de éstas y los días en que los recicladores pasan a ofrecer sus productos, ésto con el fin de censar a las personas que lleguen a la bodega en cualquier día de la semana de lunes a sábado, para no incluir personas que no tengan que ver con el reciclaje.

Se observa que, la Universidad Distrital, hace una encuesta de cobertura que es aplicada a los domicilios de la población recicladora, para luego sistematizar la información en una base de datos que le permita elaborar cuadros descriptivos orientados a identificar a todas las personas que realizan esta actividad y su caracterización socioeconómica, para luego concluir con la carnetización que deberá ser realizada por la UAESP.

A groso modo, se ve una diferencia entre las dos metodologías aplicadas por cada Universidad, en la Javeriana se realizó una Sensibilización a través de visitas a los líderes locales del gremio, así como Capacitación para el desarrollo del operativo de campo de personas. De igual manera, impartió la metodología de diligenciamiento definida para el formulario, denominado “Censo de Recicladores” y un proceso de Acompañamiento con el objeto de generar confianza en la población recicladora, además, seleccionaron dos grupos de recuperadores para que desarrollaran esta actividad en las diferentes zonas, donde se aplicó el Censo

de Recicladores; aspectos que no contempla la metodología de la Universidad Distrital.

En este orden de ideas, al comparar las metodologías desarrolladas por cada una de las Universidades, descritas en este numeral y que fueron implementadas para cada uno de los censos de recicladores, se evidencia que la Javeriana realizó las actividades con más grado de detalles, más focalizado y acorde a la población recicladora y a las bodegas, mientras que la Distrital lo hace de manera muy general sin dividir las dos variables y no profundiza en actividades puntuales, ni contempló la carnetización para los recicladores, labor que debe ser desarrollada por la UAESP, a pesar de ello, este convenio esta siendo mas oneroso que el realizado por la Universidad Javeriana.

De igual forma, observamos que en el Acta Administrativa de fecha 29 de agosto de 2012, realizada por El Equipo Auditor en la pregunta 1, en la cual se indaga por la metodología utilizada por la Javeriana, el Subdirector de Aprovechamiento, en su respuesta, señala “*Si bien es cierto esta fue la metodología planteada, no hubo rigurosidad en aplicar la metodología*”, por lo cual, nos preguntamos ¿a qué se debió que en su momento, la metodología desarrollada por la Universidad Javeriana no fuera objeto de observación por parte de la Unidad?, pues en los soportes de la carpeta del convenio 020 de 2009, no se encontró ningún documento, que respalde dicha afirmación, lo cual si así fuere debería estar encaminada a objetar la misma y los soportes deberían estar y ser entregados al equipo auditor, a contrario censo conforme al acta de liquidación los productos se recibieron de conformidad al convenio firmado por la Universidad Javeriana.

No obstante, el objetivo para el Distrito Capital es que la UAESP, disponga de una UNICA BASE DE DATOS, tanto de recicladores como de centros de acopio y, no se continúe con varias y diferentes fuentes de información, como es la de la Cámara de Comercio, Sena, Javeriana y para el 2012 el de la Universidad Distrital, sin consolidar una única base de datos, a pesar que la inversión en la búsqueda de ésta, cada que se contrata este objeto se amplía y no se obtiene lo que el Distrito Capital necesita.

3. CONCLUSIONES

3.1 Las situaciones antes descritas nos llevan a determinar que hubo negligencia por parte de la administración de la UAESP en el primer semestre de 2012, toda vez que, suscribieron el Convenio Especifico No.001 de 2012 dentro del Convenio Marco de Cooperación 001 de 2012 con la Universidad Distrital-Francisco José de Caldas, con el objeto de realizar un nuevo Censo de Recicladores, desconociendo lo señalado en el numeral 117 del Auto 275 de 2011 expedido por la Corte Constitucional en relación con la ACTUALIZACION DEL CENSO DE RECICLADORES realizado por la Universidad Javeriana, atendiendo las razones de declaratoria de incumplimiento en la Sentencia T- 724 de 2003 y Autos respectivos. Así mismo, la Sala Constitucional insta a la administración distrital para que la población de recuperadores de oficio cuente con una organización que permita articular la cadena productiva del reciclaje, generando inclusión para los recicladores y pequeños bodegueros en términos de oportunidades de ingreso, empleo y participación accionaria. Por otro parte, según argumentos de la Corte Constitucional lo que se busca es que las acciones afirmativas, sean medidas que reconozcan la participación de este colectivo en la actividad de aprovechamiento como empresarios.

3.2. Se observa por este equipo auditor, el desconocimiento del contenido de los informes y/o los 9 productos entregados por la Universidad Javeriana sobre el Censo de Recicladores y entre ellos el sistema de información REDETAM en línea, la plataforma sobre la cual se construyó el censo, el manual de aplicación y su base de datos, sistema que debía ser alimentado con nuevos registros, puesto que este software permite la combinación de uno o varios censos, encuestas y registros administrativos que en últimas contribuirían a la actualización del censo ya realizado por ésta Universidad, 12 meses atrás.

3.3 El Equipo Auditor confirma al valorar la respuesta entregada por la Unidad el 11 de septiembre de 2012, oficio No. 20127010069411, en su página 4, y de igual manera con las metodologías planteadas por las Universidades Javeriana y Distrital, que al no quedar incluida dentro de las actividades u obligación a realizar la “**Conciliación Censal**”, por la Universidad Distrital, nos preguntamos ¿por qué esta CONCILIACION CENSAL, no se ha realizado con el censo de la Cámara de Comercio, Sena y Universidad Javeriana, teniendo en cuenta que la UAESP,

dispone de estas bases de datos desde el 2001, y lo pactado en el convenio con la Universidad Distrital, es general y no específica ésta actividad?. Por lo tanto, la Unidad **no va a dar cumplimiento** a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, según lo establecido en el Auto 275 de 2011; ésto, por cuanto el resultado que va a entregar la Universidad Distrital le va a servir a la UAESP para incluir una nueva cifra de recicladores, posiblemente diferente, a las ya existentes desde el año 2001, pero faltándole, lo que ellos mismos nos informan, en la respuesta arriba mencionada, que es la CONCILIACION CENSAL.

Es importante resaltar para este equipo auditor que el foco poblacional al que se dirige cualquier censo, siempre será dinámico y este hecho no nos puede servir de pretexto para seguir invirtiendo recursos distritales, elaborando el mismo objeto de contratación y no obteniendo un resultado, que en esta caso es la Única Base de Datos para recicladores formales y no formales y centros de acopio. Por lo tanto, la gestión en este tema por parte de la UAESP, ha ido en contravía de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

3.4. Por los hechos expuestos en este informe, se observa un **presunto daño fiscal** al patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP., que corresponde al valor total de la adición al Convenio de Cooperación No.020 de 2009, en la suma de \$856.387.000; toda vez que, no se justifica la contratación suscrita con la Universidad Distrital para realizar un **nuevo Censo de Recicladores**, porque al no utilizar los productos entregados por la Universidad Javeriana, que corresponde a la última base de datos del censo de recicladores, así como datos anteriores que se tenían de otras entidades, se materializa el daño, máxime cuando la Corte Constitucional en ningún momento lo desconoció en su totalidad, únicamente se pronunció sobre puntos esenciales no contemplados en el Censo de la Javeriana, ordenando así su **actualización**; situación que es cuestionada por el Equipo Auditor, en razón a que los nueve (9) productos entregados y recibidos a satisfacción por parte del Representante Legal y el Supervisor del convenio en su momento, contenían la información esencial y tal como se menciona en el numeral 117 del auto 275 de la Corte Constitucional, esta debía ser actualizada por la Unidad utilizando el mecanismo que considerara pertinente.

3.5. En consecuencia, el desconocimiento de la Unidad al no entregar los productos finales recibidos de la Universidad Javeriana, y no utilizar todos estos

insumos al momento de la contratación con la Universidad Distrital, conlleva a evidenciar un presunto daño fiscal al patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, conforme se describe en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, que hace referencia al daño patrimonial.

De igual forma sobre el particular el artículo 209 de la Constitución Política indica que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”* en armonía con lo previsto sobre la moralidad administrativa para la guardia y custodia de los dineros públicos.

En este orden de ideas y una vez valorada la respuesta presentada por la UAESP, se concluye que se mantiene el presunto hallazgo fiscal, debido a que no se esgrimen argumentos, ni se exponen hechos que permitan cambiar lo determinado en esta visita fiscal.

4. ANEXOS

ANEXO No. 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS			
TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	1		
FISCALES	1	\$856.387.000	3
DISCIPLINARIOS	1	0	3
PENALES	0		