



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 1 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**MODELO 04 AEF INFORME FINAL**

**INFORME FINAL DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**DENUNCIA D25-0003-0493-003 CONTRATO DE OPERACIÓN 001/2007  
EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A.S E.S.P  
PVCF 2025**

**PERCHES GIRALDO CAMPUZANO**

Contralor Municipal

**CARLOS ANDRES TRUJILLO PIEDRAHITA**

Subcontralor

**LUIS FERNANDO TABARQUINO ANDICA**

Director Técnico de Auditorías - Supervisor

**Equipo de Trabajo:**

**OSCAR ALEXANDER GONZÁLEZ HERRERA**

Líder de auditoría y auditor

**YULI ANDREA RODRIGUEZ CANO**

Contratista de apoyo auditora

**HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA**

Profesional Experto Funprodeco

Periodo auditado 2007 - 2024

Pereira, noviembre de 2025



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 2 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

## **TABLA DE CONTENIDO**

	<b>Pág.</b>
INFORME FINAL	3
1. OBJETIVOS DE LA AEF	4
1.1 OBJETIVO GENERAL	4
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
2. HECHOS RELEVANTES	5
3. CONCLUSIONES SOBRE LOS OBJETIVOS	17
4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	18
5. CONCEPTO SOBRE EL CONTROL FISCAL INTERNO	18
6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	19
7. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL DE LA AEF (NO APLICA)	265
8. ANEXOS	265



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 3 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

## **INFORME FINAL**

Pereira, noviembre 11 de 2025

Doctor

**MAURICIO SALAZAR PELAEZ**

Alcalde

Municipio de Pereira

[contactenos@pereira.gov.co](mailto:contactenos@pereira.gov.co) y [controlinterno@pereira.gov.co](mailto:controlinterno@pereira.gov.co)

Carrera 7 N°18-55 piso 3

L.C.

Doctor

**GUSTAVO CARDONA AGUIRRE**

Gerente

Empresa de Aseo de Pereira S.A.S ESP

[info@aseopereira.gov.co](mailto:info@aseopereira.gov.co) y [controinterno@aseopereira.gov.co](mailto:controinterno@aseopereira.gov.co)

Unidad Administrativa el Lago Calle 25 N° 7-48, Piso 6

L.C.

Asunto: Informe Final de la “Actuación Especial de Fiscalización Atención a Denuncia D25-0003-0493-003 contrato de operación 001/2007 suscrito entre la Empresa de Aseo de Pereira y Atesa de Occidente.”

La Contraloría Municipal de Pereira, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, en el marco del Decreto 403 de 2020 y la Guía de Auditoría Territorial Vigente; practicó la Actuación Especial de Fiscalización (AEF) Denuncia D25-0003-0493-003 Contrato de Operación 001/2007 suscrito entre la Empresa de Aseo de Pereira y Atesa de Occidente, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la contratación examinada durante el ejercicio de control.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Municipal de Pereira. La responsabilidad de esta Territorial consiste en producir un Informe de Auditoría que contenga el concepto sobre el examen practicado.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA**  
**MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 4 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

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

La actuación especial incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proceso contractual, objeto de la denuncia, 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.

## **1. OBJETIVOS DE LA AEF**

La Contraloría Municipal de Pereira en cumplimiento de su función Constitucional y del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial PVCFT de la vigencia 2025, aprobado mediante Resolución N°031 del 21 de enero de 2025, modificado mediante Resolución N°098 del 09 abril de 2025, modificado mediante Resolución N°168 del 24 de junio de 2025, y modificado mediante Resolución N°229 del 04 de agosto de 2025, emanadas del Despacho del Contralor Municipal de Pereira, asignó el Proyecto N°32 Actuación Especial de Fiscalización Denuncia D25-0003-0493-003 Radicado SIA ATC 40202500097 relacionada con el contrato 001/2007, suscrito entre la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.SP y la Empresa Atesa de Occidente S.A E.S.P, en el cual se pretendió cumplir con los siguientes objetivos:

### **1.1 OBJETIVO GENERAL**

Atender la Denuncia D25-0003-0493-003 SIA ATC 40202500097 relacionada con el contrato de operación 001/2007 del servicio público de Aseo en el Municipio de Pereira, suscrito entre la Empresa de Aseo de Pereira S.A E.SP y Atesa de Occidente S.A E.S.P.

### **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Revisar el contrato de operación 001/2007 con el fin de dar atender la denuncia D25-0003-0493-003 por anomalías en el servicio de aseo en sus componentes en la ciudad de Pereira y conceptuar al respecto.
- Evaluar el control fiscal interno del proceso auditado y emitir un concepto.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 5 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

## **2. HECHOS RELEVANTES**

Para el mes de mayo de la presente anualidad la Contraloría Municipal de Pereira realizó convenio de cooperación No. 002 con Funprodeco para brindar apoyo en el ejercicio de vigilancia de la gestión pública donde, en los numerales 8 y 9 se especifica que podrá brindarse asistencia técnica y legal en las actividades y aplicación en los procesos auditores y actuaciones especiales de fiscalización adelantados por el órgano de control.

La denuncia relacionada con el contrato de operación 001/2007 del servicio público de Aseo en el Municipio de Pereira, suscrito entre la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P y Atesa de Occidente S.A E.S.P, donde refiere irregularidades que se vienen presentando dentro de la operación de los servicios de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos por parte de la Empresa Atesa de Occidente encargada de la recolección desde la fuente hasta la disposición final en el relleno sanitario “La Glorita” ubicado en el corregimiento de Combia, por lo que solicitan se efectúe una auditoria al servicio de aseo en la ciudad de Pereira, por las inconsistencias de la prestación del servicio público domiciliario de aseo, causándose la afectación de los derechos de los usuarios, por conductas violatorias al régimen de los servicios públicos.

Resulta importante destacar que, en el momento de recepción de la Denuncia en comentario la Dirección de Planeación y Participación Ciudadana de la Contraloría Municipal de Pereira en coordinación con el asesor externo del convenio de cooperación Funprodeco requirieron información a las siguientes entidades: en mayo 21/2025 a Atesa de Occidente en 93 preguntas soportes del Contrato de Operación 001/2007, facturación, tarifas, cartera y otros temas; en mayo 23/2025 a la Empresa de Aseo en 96 preguntas, acuerdos y estatutos de creación de la empresa, soportes de la etapa precontractual y contractual del contrato de operación 001/2007, recursos IAT, incentivo por regionalización, tarifas, entre otros; en mayo 28/2025 a la CARDER en 4 preguntas copia de la licencia ambiental del relleno sanitario “La Glorita”, reporte SUI cantidades de residuos sólidos, actuaciones administrativas sancionatorias e informes del relleno sanitario y en mayo 28/2025 a la Alcaldía de Pereira en 23 preguntas copia del PGIRS, celebración de convenios desde el año 2007 en actividades de recolección y transporte de residuos no aprovechables y/o el barrido y limpieza de vías y áreas públicas y/o el lavado de áreas públicas y/o recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, recaudo del IAT, recaudo del incentivo de regionalización, programa de economía circular, entre otros, y finalmente en junio 13/2025 a la SSPD en 11 preguntas los contratos de condiciones uniformes, vehículos empleados, tarifas de aseo,



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA**  
**MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 6 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

frecuencias de recolección, facturación por Atesa de Occidente y otras, información relacionada con la denuncia por anomalías en el servicio de aseo en sus componentes en la ciudad de Pereira, requerimientos que se les otorgó diez (10) días, para lo cual dichas entidades remitieron información requerida por el Organismo de Control en oficio y otros en google drive, la cual es consolidada y comprimida en tres (03) CD'S.

Es importante resaltar que el asesor de Funprodeco fue el encargado de analizar el Contrato de Operación No. 001 de 2007 y los cuestionarios previamente relacionados, con el fin de emitir conceptos técnicos, derivar posibles observaciones y elaborar Papel de Trabajo del análisis proceso formación contrato de concesión y sus modificaciones. Asimismo mediante el Acta No. 01 del 8 de septiembre de 2025, y con el apoyo del representante de Funprodeco, se realizó la modificación técnica a la denuncia D25-0003-0493-003, radicada bajo el SIA-ATC No. 4020500097, dado que se identificaron puntos con información muy amplia que abarca tanto al sector central (Municipio de Pereira) como al sector descentralizado (Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P.). Como resultado de este proceso, el contenido de la denuncia fue consolidado en nueve puntos específicos, así:

Punto 1. ¿Cuáles y cuántos son los recursos destinados en el programa de aprovechamiento del PGRIS a cargo de la Secretaría Rural y Gestión Ambiental?.

Punto 2. ¿A la fecha cuánto es lo recaudado por el Incentivo de aprovechamiento y Tratamiento de residuos (IAT) y por el incentivo de regionalización? ¿Cuáles son las acciones y/o programas en los que se han ejecutado dichos recursos?.

Punto 3. ¿Qué acciones se han adelantado por parte de la administración municipal de cara a la finalización del contrato de concesión del Relleno Sanitario La Glorita cuya capacidad se encuentra casi agotada, sin que se conozca actuación alguna por parte de la administración denotando imprevisibilidad que lleve a tomar decisiones apresuradas pese a que estamos ante una situación previsible? ¿Cuál es el plan de acción que se tiene a raíz de la disposición final de los residuos sólidos? ¿Cuáles y cuántas han sido las revisiones efectuadas al POT con relación al relleno sanitario que dan cumplimiento al plan de acción?

Punto 4. Se ha podido evidenciar el uso de vehículos tipo Volquetas para el transporte de los residuos sólidos, los cuales no cuentan con las condiciones mínimas para el transporte de los residuos en el municipio de Pereira.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 7 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Punto 5. Se está presentando un abuso de posición dominante de ATESA DE OCCIDENTE S. A E.S.P cuando el usuario solicita cambio de operador poniendo trabas para impedir el derecho a elegir libremente el prestador de servicio.

Punto 6. Hemos escuchado con preocupación que se estaría solicitando la ampliación de la licencia ambiental que actualmente tiene el relleno sanitario “La Glorita”, contemplándose la adquisición de más predios para ampliar la capacidad del Relleno.

Punto 7. ¿Se ha venido cumpliendo a cabalidad el contrato de operación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira del 20 de diciembre de 2007?

Punto 8. ¿La INTERVENTORÍA ha cumplido su labor de vigilancia del contrato de operación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira del 20 de diciembre de 2007?

Punto 9. ¿El relleno sanitario regional “La Glorita” presenta deficiencias que conlleven a la afectación del medio ambiente sano?

En el transcurso del proceso auditor hubo la necesidad de suscribir Acta de solicitud de información de septiembre 15/2025 a la Empresa de Aseo Plus S.A.S E.S.P con el fin de verificar el derecho a la libre elección del prestador en aplicación de lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9º de la Ley 142 de 1994; el derecho de los usuarios a la libre elección del prestador; ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P ha permitido sin limitación alguna el ejercicio de tal derecho y si se ha limitado de alguna manera a ASEO PLUS S.A.S ES.P el uso de dicho sitio de disposición final y desde el año 2007 a la fecha, cuál ha sido la tarifa que se le ha cobrado por tonelada dispuesta en el relleno sanitario La Glorita.

Por otra parte, se realizaron tres actas de visita fiscal, dos de ellas en septiembre 16 y 18 del año en vigencia con la Secretaria de Hacienda y Secretaria de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental, con la finalidad de esclarecer información relacionada con el recaudo y el destino de los recursos por concepto del incentivo de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos e incentivo de regionalización, el acceso a rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia y una acta de visita fiscal en septiembre los días 22 y 25/2025 a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P en atención a la Denuncia D25-0003-0493-003.

Es importante destacar que, la Carta de Salvaguarda del proceso auditor que la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P remitió a la Contraloría en oficio de



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 8 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

octubre 1/2025, día en que se culminó la Etapa de Ejecución, destaca en el numeral 2º: *“...Se hará entrega oficial de toda la información relacionada con la gestión de la Entidad y demás aspectos relacionados con el asunto a evaluar por la Contraloría Municipal de Pereira, atendiendo los requerimientos hechos por el equipo de auditoría; dicha información es válida, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso...”*.

Resultado de lo anterior, este Ente de Control se permite dar respuesta de manera general a los interrogantes planteados en la denuncia.

De acuerdo con la normativa vigente, los vehículos utilizados para la recolección y transporte de residuos sólidos deben cumplir con las condiciones técnicas, sanitarias y ambientales establecidas en el Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio." Donde especifica en su artículo **2.3.2.2.2.3.36. Características de los vehículos de recolección y transporte de residuos sólidos, de aquí se resalta que** los vehículos deberán ser de tipo cerrado, estar provistos de sistemas de compactación o contención donde se garantice que no se generará derrame, dispersión o exposición de los residuos al ambiente, y contar con mecanismos que eviten la generación de lixiviados o su escurrimiento durante las operaciones. Así mismo, estos vehículos dispuestos para la recolección y transporte deberán mantenerse en condiciones óptimas de operación, limpieza y presentación, garantizando que el servicio se preste bajo condiciones técnicas y sanitarias adecuadas, evitando olores ofensivos y afectaciones a la salud pública o al entorno.

En cumplimiento de lo anterior, los vehículos destinados por parte del operador para la recolección y transporte deben ser compactadores herméticos o unidades de carga lateral, trasera o superior, equipadas con sistemas que aseguren la contención total de los residuos y eviten la liberación de líquidos o gases contaminantes.

Durante vista fiscal a la Empresa de Aseo, manifiestan que los vehículos que usa el operador son carros compactadores para la recolección de ordinarios y volquetas para recolección de barridos, puntos cítricos y poda de árboles; adicionalmente, la entidad indica que para dar cumplimiento a su interventoría llevan un control en la base de operaciones donde se registra una planilla con observaciones, novedades y mensualmente realizan seguimiento al mantenimiento de los vehículos.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 9 de 265
--------------	------------	-----	---------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

El uso de vehículos tipo volqueta, camiones abiertos o sin mecanismos de sellado resulta contrario a la norma, ya que estos no garantizan las condiciones mínimas de higiene, seguridad y control ambiental requeridas para la prestación del servicio público de aseo, generando riesgos sanitarios y ambientales significativos; sin embargo, la normatividad prevé que en zonas rurales de difícil acceso podrán utilizarse vehículos adaptados, siempre que se garantice la protección sanitaria, el cubrimiento total de la carga y la adecuada disposición final; es importante mencionar que, en estos casos es bajo el cumplimiento de lo indicado en la normatividad donde en el **parágrafo del Artículo 2.3.2.2.3.36**.

*“Los prestadores que por condiciones de capacidad, acceso o condiciones topográficas no puedan utilizar vehículos con las características señaladas en este artículo, deberán informarlo y sustentarlo ante la SSPD y esta entidad determinará la existencia de tales condiciones para permitir que se emplee otro tipo de vehículos”.*

Es importante mencionar que, el componente de recolección y transporte de residuos sólidos reviste especial importancia dentro del control fiscal ambiental, dado que implica aspectos operativos, técnicos, logísticos y sanitarios que requieren una revisión más amplia y especializada por lo que se considera necesario adelantar un proceso auditor posterior que permita evaluar integralmente este componente que permita fortalecer el control fiscal ambiental y garantizar la adecuada prestación del servicio público de aseo.

Ante el tema de lixiviados en la vía, el interventor indicó que en la vía transitan los vehículos de todas las empresas que depositan en el relleno sanitario La Glorita donde, para la vigencia 2024 fueron veintitrés municipios: ANSERMA, APIA, ARGELIA, BALBOA, BELÉN DE UMBRÍA, CALARCÁ, CARTAGO, DOSQUEBRADAS, EL ÁGUILA, EL CAIRO, GUÁTICA, LA CELIA, LA VIRGINIA, MISTRATÓ, PEREIRA, PUEBLO RICO, QUIMBAYA, SANTA ROSA DE CABAL, SANTUARIO, TORO, ULLOA, VERSALLES y VITERBO con un total de 333.728,20 Toneladas dispuestas en el año. Con esto no se precisa que los vehículos del operador sea el único responsable por el derrame de lixiviado en la vía sin embargo, este proceso requiere un posterior análisis toda vez que la evidencia presentada no corresponde a un vehículo de Atesa de Occidente.

Adicionalmente, el sujeto indicó que para la vigencia 2024 Atesa de Occidente promovió una reunión donde participaron todos los operadores con el fin de recordar los requisitos con participación de movilidad, se establecieron controles; asimismo, Atesa de Occidente S.A emitió una carta recordando los requisitos mínimos legales a cumplir por lo carros transportadores.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 10 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

En el marco de la interventoría que realiza Empresa de Aseo Pereira al contrato de operación con Atesa de Occidente S.A. E.S.P, durante el año 2024 la Dirección Operativa identificó la necesidad de fortalecer el control y seguimiento a la flota vehicular utilizada para la prestación del Servicio Público de Aseo; fue así como a partir del año 2025 se implementó una acción de mejora consistente en asumir la supervisión directa de la flota vehicular, con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas, operativas y de mantenimiento establecidas en el contrato. Esta supervisión se desarrolla mediante visitas periódicas y aleatorias a la base de operaciones, en las cuales se verifica el proceso de despacho y el estado de los vehículos antes del inicio de las rutas. Para cada visita se diligencian planillas de control, las cuales permiten dejar evidencia de la revisión y asegurar la trazabilidad de las acciones efectuadas. Con esta medida, el sujeto de control busca fortalecer los mecanismos de control operativo, promover la mejora continua y asegurar una prestación eficiente y oportuna del servicio público de aseo en el municipio de Pereira.

Con respecto al abuso de posición dominante de ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P según el análisis de información realizado por Funprodeco, se observó la falta de vigilancia de la Empresa de Aseo de Pereira S.A E.S.P del cumplimiento de la Ley 142 de 1994 y las resoluciones de la CRA por parte del contratista, quien se estaría valiendo de un bien público -Relleno Sanitario La Glorita- para incurrir en prácticas restrictivas de la competencia mediante restricciones injustificadas a otros operadores del servicio de aseo para el acceso a rellenos sanitarios en los términos del artículo 2.3.2.2.5.115 del Decreto único 1077 de 2015 y/o prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas, en los términos del artículo 34 de la Ley 142 de 1994, y, mediante el desconocimiento del derecho del usuario a la libre elección del prestador en los términos del artículo 9.2 de la ley 142 de 1994.

Ahondando en la información recolectada en acta de visita fiscal desarrollada en las instalaciones de la Empresa de Aseo de Pereira, los días 22 y 25 del presente año, la entidad indicó que el Relleno Sanitario “La Glorita” cuenta con 44 hectáreas donde se ubican los vasos, donde a la fecha el vaso o está en operación paralelamente a la construcción del vaso 9, tal como se evidencia en la siguiente imagen.

Imagen 1. Distribución de los vasos en el Relleno Sanitario La Glorita



FUENTE: Empresa de Aseo – 2025.

Además, el sujeto de control manifestó que no se han adquirido predios posteriores a la última actualización del Plan de Manejo Ambiental -PMA, es decir, la Resolución No. 0173 de febrero 12 de 2021, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER.

En cuanto a la revisión documental relacionada con el PMA, se identificó que **el relleno sanitario La Glorita no cuenta con Licencia Ambiental** funcionando desde su inicio hasta la actualidad bajo el esquema de **Plan de Manejo Ambiental** aprobado y controlado por la **Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER**.

El soporte normativo que ha permitido la operación del relleno se encuentra sustentado en una serie de **resoluciones emitidas por la autoridad ambiental**, mediante las cuales se han definido obligaciones técnicas, medidas de manejo, ajustes operativos y condicionamientos para su funcionamiento. Entre ellas se destacan:

- **Resolución No. 216 de 2000:** aprueba el **Plan de Manejo Ambiental** inicial del sitio de disposición final La Glorita y autoriza su operación bajo medidas de control y mitigación de impactos.
- **Resolución No. 833 de 2008:** modifica parcialmente las condiciones del PMA, incorporando **nuevas celdas y ampliaciones operativas** dentro del área concesionada.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 12 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

- **Resolución No. 3652 de 2010:** aprobar la cesión total del Plan de Manejo Ambiental otorgado por la CARDER quedará sujeto las obligaciones en materia ambiental para la ejecución de las actividades de disposición final de residuos sólidos.
- **Resolución No. 1261 de 2013:** denegar la aprobación del Plan de Manejo Ambiental presentado por la empresa Atesa de Occidente S.A E.S.P y como consecuencia la autoridad requiere al usuario iniciar el trámite de licenciamiento ambiental.
- **Resolución No. 0266 de 2016:** autorizó la ejecución del Plan de Manejo Ambiental en los predios Guamacaro, Las Margaritas, El Placer y El Limonar.
- **Resolución No. 0173 de 2021:** actualiza nuevamente las medidas de manejo ambiental, incorporando **ajustes en la disposición, cobertura final, control de lixiviados y monitoreo de biogás**, manteniendo la condición de operación, bajo seguimiento y control directo de la CARDER.
- **Resolución No. 2079 de 2023:** modifica la resolución No. 0173 de 2021 en cuanto a un plan de manejo ambiental y renovar permiso de vertimientos de aguas residuales domésticas y no domésticas.
- En atención al requerimiento efectuado por la Contraloría Municipal de Pereira a la **CARDER** mediante Oficio No. **33187 del 8 de octubre de 2025** informó que, tras la revisión de sus archivos institucionales, **no fue posible localizar la sentencia del 5 de febrero de 2016**, proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el No. **2014-00221-00**, relacionada con la operación del **Relleno Sanitario La Glorita**.

Esta situación permite inferir que, la operación del Relleno Sanitario La Glorita continúa bajo un régimen transitorio de manejo ambiental, en el cual la autoridad competente ha optado por mantener su funcionamiento mediante resoluciones de modificación y seguimiento al Plan de Manejo Ambiental, sin que exista a la fecha, una licencia ambiental formalmente expedida, conforme a lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.2.3, numeral 13, que determina la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales para otorgar o negar licencias ambientales en la construcción y operación de rellenos sanitarios.

En el marco de la Actuación Especial de Fiscalización – AEF Gestión de los Residuos Sólidos en el Municipio de Pereira a la Empresa de Aseo de Pereira, ejecutada por la Contraloría Municipal en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial (PVCFT) 2025, se determinó el Hallazgo Administrativo No. 4: “Deficiencias en el seguimiento y control de actividades mensuales



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 13 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

desarrolladas en el Relleno Sanitario La Glorita”, con posible connotación disciplinaria, derivado de las siguientes condiciones observadas en campo:

- **Deficiencias en la infraestructura interna**, particularmente en el estado de las vías que comunican el área de lixiviados con el frente de disposición, generando limitaciones para el tránsito de vehículos recolectores.
- **Presencia significativa de moscas** en la zona de descargue, pese a las medidas implementadas por el operador, las cuales no resultan suficientes para contener su proliferación.
- **Deficiencias en el manejo de lixiviados**, evidenciadas en la zona de descarga donde las precipitaciones generan estancamiento y mezcla de aguas lluvias con lixiviados, así como posibles fallas estructurales en la unión de los vasos 8 y 9, que podrían comprometer la estabilidad y la eficiencia del sistema de drenaje.

Con base a lo anterior, se evidencia debilidades en los mecanismos de seguimiento, reporte y verificación conjunta entre la **interventoría y la autoridad ambiental**, con el fin de garantizar la integridad ambiental del sitio y el cumplimiento de los principios de **prevención y sostenibilidad ambiental**.

Es importante precisar del Decreto 670 de 2025, "Por el cual se adiciona el Capítulo 8 del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1077 de 2015, se reglamenta el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023 referente al Programa Basura Cero, y por el cual se efectúan adiciones a los artículos 2.2.2.3.2.3 y 2.2.2.3.7.1 del Capítulo 3, Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1076 de 2015 y se dictan otras disposiciones". Este Decreto, desarrolla lo estipulado en el artículo 227 del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Ley 2294 de 2023), el cual ordenó la creación del Programa Basura Cero bajo la dirección del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Este programa articula al Gobierno nacional, entidades territoriales, empresas de servicios públicos y sociedad civil en la transición hacia un modelo de gestión integral y sostenible de residuos, con enfoque en economía circular.

En cuanto a la información del Plan de Ordenamiento Territorial- POT, la Empresa de Aseo de Pereira realiza solicitud de información a la Secretaria de Planeación con Radicado No.20250912-39399-E donde pregunta si la secretaria viene implementando estrategias o planes encaminados a modificar el POT, teniendo en cuenta la existencia del decreto 670 de 2025, donde de antemano se requieren algunas disposiciones reglamentarias para el efecto; en respuesta a lo mencionado, la Secretaria de Planeación indica que, “*Actualmente, desde la*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 14 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Secretaría de Planeación Municipal no se ha iniciado ningún proceso de revisión o modificación al Plan de Ordenamiento Territorial – POT. El Acuerdo 035 de 2016, mediante el cual se adoptó el POT vigente, continúa en aplicación y, en este momento, no cursa trámite de ajuste o modificación”.*

Desde la a gestión de los residuos sólidos en el municipio de Pereira, según lo establecido en su **Plan de Desarrollo 2024–2027**, plantea el **Proyecto No. 9: Gestión Integral Eficiente de Residuos Sólidos**, que contempla como acción el desarrollo de **un estudio integral sobre el funcionamiento del relleno sanitario existente - La Glorita**, con el fin de identificar aspectos de mejora y alternativas de disposición final, como estrategia para fortalecer la sostenibilidad ambiental en la región lo que va en contraste con lo estipulado en el Decreto en mención. El Plan de Desarrollo de Pereira mantiene su apuesta sobre el sistema convencional de disposición en relleno sanitario, sin que se evidencie un compromiso concreto hacia la implementación de tecnologías de valorización, eliminación progresiva de rellenos sanitarios que permita un aumento significativo en la inclusión de recicladores en cadenas de aprovechamiento. Esto muestra una falta de articulación entre el nivel municipal y el nacional al buscar implementar lo establecido en el segundo párrafo (...) *“Igualmente, es necesario desarrollar un estudio integral del relleno sanitario existente identificando aspectos de mejora y optimización en su funcionamiento”* (...). En consecuencia, se evidencia que el desarrollo local en materia de gestión de residuos sólidos **no está alineado con los lineamientos estratégicos del Gobierno Nacional**, lo que representa una debilidad institucional según lo establecido en su **Plan de Desarrollo 2024–2027 Proyecto No. 9: Gestión Integral Eficiente de Residuos Sólidos**.

**En cuanto al incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos**, se recauda por parte del Municipio de Pereira a partir del 27 de junio de 2008 hasta 30 de agosto de 2025, de conformidad con reporte de movimiento de pagos con fecha 18 de septiembre de 2025 certificado por la Secretaria de Hacienda; actualmente se cuenta con el banco ITAU con recursos de destinación específica por valor de \$4.980.890.039,21 y rendimientos financieros desde la apertura de la cuenta hasta 30 de agosto de 2025 por valor de \$450.200.819,31.

En lo que trata este recurso, se han realizado erogaciones para la vigencia 2022 por valor de \$343.597.523 en: un (1) contrato para la adquisición de motocarros para el fortalecimiento del programa de inclusión de recicladores en el marco de la implementación del PGIRS, dos (2) contratos de prestación de servicios de apoyo para la implementación del plan de gestión integral de sólidos (PGIRS) y seis (6) prestación de servicios profesionales para la implementación del plan de



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 15 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

gestión integral de residuos sólidos (PGIRS) en el Municipio de Pereira; dos (2) contratos de prestación de servicios profesionales para acompañar los procesos legales y judiciales de la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental y un (1) contrato de prestación de servicios profesionales para ejecutar las actividades del programa más acceso y calidad de agua potable, saneamiento básico en la zona rural del Municipio de Pereira.

En cuanto al año 2024 se ocupó con la Empresa de Aseo de Pereira el contrato # 3382 por valor de \$340.000.000 para construcción y mantenimiento de pozos sépticos donde se priorizó Combia; adicionalmente, la Administración Municipal realiza la actualización al Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS: 2015 – 2027, para el periodo 2024 – 2027, basado en los lineamientos de la Resolución 0754 de 2014 “Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”. Esta actualización se llevó a cabo producto de la suscripción del contrato interadministrativo con la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S ESP, en el mes de julio de 2024, cuyo objeto es: “Contrato Interadministrativo para la Caracterización de los Residuos Sólidos Generados y Actualización del Plan De Gestión de Residuos Sólidos PGIRS en el Municipio de Pereira” por valor de \$390.000.000, para desarrollarse en 6 meses. El contrato se compone de 3 alcances generales de los cuales uno corresponde al numeral. “(...) 1.1.3 Revisar y actualizar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), conforme a los lineamientos definidos en Decreto 2981 de 2013 y la Resolución 0754 de 2014 (..)”.

Y con respecto al incentivo de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos IAT la cuenta dispuesta por el Municipio de Pereira para la recepción de las sumas correspondientes al (IAT) es una cuenta de ahorros No. 803200000959 del banco BBVA, registrada a nombre del Municipio de Pereira, dineros que se recaudan desde junio de 2021 y actualmente cuenta con un saldo de \$6.909.313.526,92.

Hasta la vigencia 2024, los recursos por este concepto se encuentran en el Municipio de Pereira, en la cuenta de ahorros ya señalada. Para la vigencia 2025 mediante resolución No. 008237 de 11 septiembre 2025. se ordena el reconocimiento de los recursos del incentivo al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos (IAT) a favor del proyecto seleccionado vigencia 2025 (i).

Es importante mencionar que, mediante el **Decreto Municipal No. 000665 de 19 de agosto de 2025**, el Alcalde de Pereira asignó a la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental- SDRGA las funciones de **recepción, evaluación,**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 16 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**asignación de recursos y seguimiento de los proyectos** susceptibles de financiación con los recursos del IAT, los cuales cumplan con la normatividad ambiental vigente entre la cual destaca el Decreto 802 del 2022 *“Por el cual se sustituye el capítulo 7, al título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones”* y la Resolución 0547 de 2022 *“Por la cual se reglamenta el capítulo 7, del título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo relacionado con los criterios de elegibilidad y demás aspectos de los proyectos que pretendan acceder a los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos”*.

Posteriormente, la SDRGA expidió la **Resolución No. 008236 del 11 de septiembre de 2025**, mediante la cual se **adoptó el procedimiento interno** para la recepción, evaluación, asignación, traslado y seguimiento de los proyectos financiables con recursos del incentivo. La resolución define de forma precisa las **etapas del proceso IAT** donde parte de la recepción y evaluación de proyectos con el siguiente **PARÁGRAFO** *“Para efectos de la evaluación de los proyectos presentados, la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental aplicará los requisitos y criterios técnicos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la Resolución No. 0547 de 2022, dentro de los plazos previstos en el Decreto 802 de 2022”*; posteriormente, la gestión en la asignación de los recursos IAT conforme al orden de priorización y disponibilidad presupuestal, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015 y demás normas aplicables. Luego, se estipula un seguimiento y supervisión y el proceso finaliza con informes periódicos sobre el avance, ejecución y resultados de los proyectos financiados con recursos IAT.

De manera que, la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental del Municipio de Pereira tiene la función de recepción, evaluación, asignación de recursos y seguimiento de los proyectos presentados por las personas prestadoras del servicio público de aseo y los recicladores de oficio, que aspiren a ser financiados con recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT), conforme a lo dispuesto en el Decreto 802. La Resolución 0547 del 2022 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Decreto No. 000665 de 19 agosto 2025. Reconocer a favor de la FUNDACIÓN PARA EL RECICLADOR ENTORNO LIMPIO identificada con NIT No. 901349913-7, El valor de QUINIENTOS TRECE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA MIL OCHOCIENTOS CATORCE PESOS MCTE (\$513.980.814), con



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 17 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

el objeto del proyecto: fortalecer y optimizar las capacidades operativas de la Fundación para el Reciclador Entorno Limpio, para la prestación del servicio público de aseo en el componente aprovechamiento, aumentando la tasa de aprovechamiento del municipio y mejorando significativamente las condiciones laborales y económicas del reciclador de oficio. Por concepto de incentivo al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos (IAT) a proyecto elegido. Establece como condición previa al desembolso, que el beneficiario constituya, ante una compañía de seguros legalmente autorizada en Colombia, una póliza de cumplimiento disposiciones legales. Dicha póliza deberá permanecer vigente durante todo el periodo de ejecución del proyecto, de conformidad con el cronograma aprobado. El desembolso de la suma mencionada se efectuará con cargo a los recursos disponibles en la cuenta del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT), correspondientes a la vigencia 2025, respaldado por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP No. 3413 del 6 de marzo de 2025, con cargo al rubro 2.3.2.02.02.009 Servicios para la comunidad, sociales y personales, Fondo 982, C. costo 1112, ARTICULO CUARTO. Contra la presente Resolución no procede recurso de conformidad con el artículo 75 de la ley 1437 de 2011. ARTÍCULO QUINTO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su notificación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por lo anteriormente mencionado, se evidencia que hay una adecuada adopción de la normatividad contenida en los Decretos 1077 de 2015 y 802 de 2022, así como en la Resolución 0547 de 2022, además de la formalización de la competencia mediante el Decreto Municipal 000665 de 2025 y la implementación del procedimiento interno a través de la Resolución 008236 de 2025, lo que demuestra que el Municipio de Pereira ha avanzado en la institucionalización del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT), estableciendo un procedimiento administrativo claro para su gestión.

Sin embargo, durante la revisión de la información financiera y operativa se evidencian debilidades en la organización y control del proceso de recaudo, tales como la ausencia de conciliaciones periódicas, la falta de trazabilidad en algunos registros y la limitada articulación entre las áreas responsables.

### **3. CONCLUSIONES SOBRE LOS OBJETIVOS**

Respecto a la atención de la Denuncia D25-0003-0493-003, relacionada con el Contrato de Operación N°001/2007, se emite un concepto CON OBSERVACIONES como se detalla en el numeral 4 de presente informe. En cuanto la evaluación del Control Fiscal Interno del proceso auditado, se emite un



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 18 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

concepto CON DEFICIENCIAS, como se detalla en el numeral 5 de presente informe

#### **4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría Municipal de Pereira como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada, conceptúa que la gestión objeto de la denuncia, fue **CON OBSERVACIONES**, debido a la modificación ilegal del contrato de operación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira # 001 a través del otrosí # 2; modificación ilegal del contrato de operación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira # 001 a través del otrosí # 3, incumplimiento de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P en la contratación de una interventoría técnica, administrativa y financiera, incumplimiento de la ley de archivos ante la inexistencia del expediente contractual derivado de la convocatoria pública No.1 de 2006; uso indebido de los recursos girados por Atesa de Occidente S.A E.S.P para las actividades de cierre y clausura del relleno sanitario “La Glorita”; falta de vigilancia en el cumplimiento por parte del contratista quien se está valiendo de un bien público relleno sanitario “La Glorita” para incurrir en prácticas restrictivas de la competencia mediante restricciones injustificadas a otros operadores del servicio de aseo para el acceso a rellenos sanitarios y deficiencias de recaudo de las tasas y debilidades en los mecanismos de seguimiento y control de los recursos por parte del Municipio de Pereira por concepto de incentivo de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos e incentivo por regionalización o relleno sanitario.

#### **5. CONCEPTO SOBRE EL CONTROL FISCAL INTERNO**

La Contraloría Municipal de Pereira como resultado de la actuación de fiscalización adelantada, conceptúa que el Control Fiscal Interno relacionado con el objeto de la denuncia, es **CON DEFICIENCIAS** por los siguientes aspectos:

CALIDAD DISEÑO DE CONTROL (25%)	RIESGO COMBINADO	VALORACIÓN EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES (75%)	CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO DEL ASUNTO O MATERIA
PARCIALMENTE ADECUADO	MEDIO	CON DEFICIENCIAS	2.0
			CON DEFICIENCIAS



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

**CÓDIGO                      FECHA                      VERSIÓN                      PÁGINAS**

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 19 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

La anterior calificación, es consecuencia de que los riesgos identificados por el equipo auditor en la etapa de Planeación, se materializaron como se demuestra en el presente ejercicio de control.

El riesgo del proceso Gestión Jurídica denominado: Posibilidad de afectación económica sobre los recursos públicos por incumplimiento, mora o deficiente atención de una o varias de las obligaciones a cargo del Operador del Contrato de concesión de aseo, y las deficiencias en la ejecución del contrato de operación, debido a modificación ilegal del contrato de operación del otro si No. 2 con relación a la remuneración establecida en los pliegos, ofertada por el concesionario y pactada inicialmente en el contrato; modificación ilegal del contrato de operación en el otrosí #3 con relación al plazo del contrato establecido, la remuneración a cargo del operador y la interventoría contrariando lo establecido en los pliegos e incumplimiento de la Empresa de Aseo en la contratación de una intervención técnica, administrativa y financiera denotando falta de una vigilancia adecuada del contrato de operación.

Por otra parte, se materializó el riesgo del proceso Gestión Operativa – Dirección Operativa denominado: Posibilidad de afectación económico y reputacional por prestación del servicio público de aseo de manera deficiente por parte del operador (en cualquiera de sus componentes) debido a problemas operacionales ocasionados por causas externas como: atascamiento en el relleno sanitario, incumplimiento por parte de los usuarios en frecuencias y horarios de recolección estipuladas en el plan operativo, entre otras, como una inadecuada recolección de residuos sólidos usando vehículos que no cumplan con las especificaciones técnicas previstas en la norma.

## **6. RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En el desarrollo de la presente actuación especial de fiscalización, se establecieron ocho (8) hallazgos, como se relacionan a continuación:

### **CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE LA AEF**

<b>Tipo de hallazgo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor en pesos</b>
1. Administrativos	8	
2. Disciplinarios	7	
3. Penales	4	
4. Fiscales	0	N/A
5. Sancionatorio Fiscal	0	



**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°1. (CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL). PRESUNTA MODIFICACIÓN ILEGAL DEL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001 A TRAVÉS DEL OTROSÍ # 2 CON RELACIÓN (i) A LA REMUNERACIÓN ESTABLECIDA EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006, LA PROPUESTA OFERTADA POR LA PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ATESA DE OCCIDENTE Y FINALMENTE PACTADA EN EL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001 y (ii) AL PAGO DE LAS ACTIVIDADES DE RECOLECCIÓN DE ESCOMBROS ILEGALES Y EL LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS.**

**Condición:**

Se observó que a los pocos meses de haberse suscrito el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, las partes contratantes de común acuerdo variaron sustancialmente **dos condiciones previstas en los TÉRMINOS DE REFERENCIA**<sup>1</sup>, los cuales constituyen "*la ley del contrato*" al definir los derechos, obligaciones y criterios de evaluación para la selección del contratista, siendo fundamentales en el acuerdo contractual, a saber:

- (i) El **20 de diciembre de 2007**, es decir, a los nueve (9) meses y diecinueve (19) días de inicio de ejecución del contrato, a través del **OTROSI # 02** se le introdujo una **MODIFICACIÓN SUSTANCIAL** a la **REMUNERACIÓN** a cargo del **CONCESIONARIO** reduciendo en el 1% la **REMUNERACIÓN** del año 2008, en un 2% la **REMUNERACIÓN** del año 2009, y en 2,5% la **REMUNERACIÓN** a partir del año 2010 en adelante.
- (ii) Le quitó al municipio de Pereira, Risaralda, la responsabilidad del pago de las actividades de recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, para trasladarlos en cabeza de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, estableciendo sin ningún estudio técnico ni económico que dichos servicios serían pagados con el 1% la **REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR** del año 2008, el 2% en el año 2009, y en el 2,5% a partir del año 2010 en adelante.

<sup>1</sup> Los cuales son equivalentes a los **PLIEGOS DE CONDICIONES**, ya que ambos son documentos que establecen las reglas, especificaciones técnicas, jurídicas y económicas de un proceso de contratación pública o privada.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 21 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Las partes al suscribir el OTROSÍ # 2 desconocieron que incluso en los **ESTUDIOS PREVIOS** del PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006** se había establecido que la responsabilidad del pago de las actividades de recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS** le correspondía al Municipio de Pereira, señalándose que su financiación se daría con los recursos de la Ley 715 de 2002.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enríquez, así como en sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366, respecto de los PLIEGOS DE CONDICIONES manifestó que **“La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar.”**, agregando que **“...la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.”**

Se observa que las partes contratantes con la suscripción del OTROSÍ # 2 desconocieron que el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 22 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Por ello la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha considerado que el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, como quiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007).

Se observó que con la suscripción del OTROSÍ # 2 las partes contratantes desconocieron que los pliegos de condiciones son clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general.

Se observó que con la suscripción del OTROSÍ # 2 se vulneraron los principios de SELECCIÓN OBJETIVA, PLANEACIÓN, TRANSPARENCIA E IGUALDAD, al haberse introducido modificaciones sustanciales al acuerdo inicial con la simple voluntad de las partes, la cual no era causa suficiente y autónoma de modificación del **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, sin que se hubiese justificado en debida forma dicha modificación, incluso haciendo manifestaciones que podrían haber FALSEADO IDEOLÓGICAMENTE el OTROSÍ # 2 al señalarse en el Parágrafo que *“Las gestiones de orden presupuestal con el Municipio para incorporar partidas con destino a este servicio, **cubrirán el déficit generado en los años de operación y prestación del servicio de cuenta del OPERADOR**, de tal manera que se propenda por un equilibrio financiero en el modelo teniendo en cuenta el porcentaje del recaudo y los ingresos presupuestales aquí mencionados, sobre el valor para tal efecto pactado en el contrato en cuantía de 800 millones del año 2007.”*, teniendo en cuenta que a la fecha en que se suscribió tan solo había transcurrido un par de meses de su ejecución, por lo que no podría en ese breve lapso haberse generado un déficit de años de operación y prestación del servicio, lo que permite ver que no se cumplió con la obligación o carga de que toda



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 23 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes.

Conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la cual se comparte por este órgano de control fiscal, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen carácter excepcional y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse por cualquiera que la causa de la modificación es real y cierta y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador.

Se observó que con la suscripción del OTROSÍ # 2, se hubiese previamente establecido que el **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** podía ser susceptible de modificación, mediante un análisis que hubiese hecho la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** en el cual se hubiesen demostrado la existencia de causales de orden legal que hubiesen motivado la modificación sustancial del acuerdo inicial, más allá de la simple voluntad de las partes.

**Criterio:**

**ESTUDIOS PREVIOS** del PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006.**

**TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006.**

*“Propuesta para la Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de vías y Áreas Públicas Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en el Relleno Sanitario de la ciudad de Pereira”* presentada por la **PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ATESA DE OCCIDENTE.**

Artículos 1º y 44 del Decreto 1713 de agosto 6 de 2002 "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos".



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 24 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Ley 715 de 2002 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."

**Jurisprudencia del Consejo de Estado** según la cual, tal como lo señala la doctrina, la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones o **términos de referencia** que elabora la administración pública para la contratación de sus obras, bienes o servicios, está claramente definida en tanto son el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcances del contrato, al punto que este documento regula el contrato estatal en su integridad, estableciendo una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular no sólo en la etapa de formación de la voluntad sino también en la de cumplimiento del contrato y hasta su fase final. De ahí el acierto de que se tengan como "**la ley del contrato**", de forma tal que los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y obligaciones a cargo de las partes.

**Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN # 1, dijo que:

**"OBSERVACION No. 1: Dentro de la revisión realizada por la entidad, no se encontraron archivos que versen sobre la ilegalidad del contrato de operación y sus otrosíes. Por lo tanto, la empresa no puede realizar un pronunciamiento respecto del hallazgo."**

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN # 1, no emitió pronunciamiento alguno.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 25 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P guardó silencio.

**Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**

Teniendo en cuenta lo anterior, ante la falta de pronunciamiento que lleven a revisar los argumentos vertidos en el INFORME PRELIMINAR, por lo tanto, se confirma y se eleva a hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal y será objeto de plan de mejoramiento.

En el Concepto 110.068.2021 del 23 de septiembre de 2021, la AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA se refirió a los Hallazgos develados en los ejercicios de vigilancia y control fiscal en los siguientes términos:

*“La «Guía de Auditoría Territorial, en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI – GAT Versión 2.1», emitida por el Contralor General de la República para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal adelantado por las contralorías territoriales, define en el numeral 1.3.3.7 el hallazgo en los siguientes términos:*

**La observación y/o hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición (Situación detectada - Ser) con el criterio (Deber ser). Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.**

*En esta definición se asimila el hallazgo a la observación, diferenciándose más adelante en la oportunidad o etapa del proceso auditor en que se presentan:*

*En las Contralorías Territoriales los hechos constitutivos de posibles irregularidades son identificados con el término “observaciones de auditoría” e inicialmente se presentan como tales en el informe preliminar. **Una vez evaluada la respuesta o descargos presentados por el sujeto de vigilancia y control y valorado y validado en mesa de trabajo, se configurarán como “hallazgo” y bajo esa denominación serán incorporados al informe definitivo.** En caso de que una observación sea desvirtuada en mesa de trabajo, será retirada del informe.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 26 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Es decir, se trata de observación hasta cuando lo encontrado es puesto en conocimiento del sujeto auditado para que ejerza su derecho de defensa presentado su pronunciamiento al respecto. **Y se trata de hallazgo, luego del análisis efectuado a la contradicción presentada y su validación para quedar en firme haciendo parte integral del informe definitivo de auditoría.***

(...)

*Igualmente contempla los aspectos que deben ser tenidos en cuenta para su validación, tales como: i) Determinar y evaluar la condición y compararla con el criterio, ii) Verificar y analizar la causa, el efecto y la recurrencia de la situación observada, iii) Evaluar la suficiencia, pertinencia y utilidad de la evidencia, iv) Identificar y valorar los posibles responsables y líneas de autoridad, y v) Evaluar y validar la respuesta del auditado (a la observación)*

(...)

*Tanto la Guía GAT Versión 2.1 como el MPA Versión 9.1, establecen que todos los hallazgos determinados en el proceso auditor, son administrativos pudiendo tener efectos fiscales, disciplinarios, penales y/o de otra índole (como puede ser el caso de efecto sancionatorio de otras entidades)."*

Un Hallazgo fiscal es una irregularidad bien sea por acción u omisión en que incurren los servidores públicos y los particulares en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, cuando en el manejo y administración de los bienes o fondos de la Nación causen un daño al patrimonio del Estado. Para que exista hallazgo fiscal es necesario que se den los elementos que estructuran la responsabilidad fiscal: el daño, la conducta y el nexo causal.

Un hallazgo fiscal de la Contraloría es un resultado de una auditoría que identifica un daño patrimonial al erario debido a una gestión fiscal ineficiente, irregular o contraria a la ley. Este hallazgo no es una sentencia, sino un informe con valor probatorio que debe ser investigado para determinar la existencia de una responsabilidad fiscal y recuperar los recursos públicos.

El daño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado, que cuando es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 27 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Ahora bien, aun cuando el organismo de control fiscal avizora un daño fiscal como en el presente caso es su deber investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público responsable de ocasionarlo, no obstante, ante la postura asumida por ATESA DE OCCIDENTE SA ESP de no suministrar la información que permitiera establecer el monto del daño al patrimonio, sumado al hecho de que la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, en su doble rol de entidad pública CONTRATANTE y Supervisora tampoco tenía la información requerida durante la auditoria, lo que imposibilitó efectuar los cálculos del daño patrimonial, lo que conllevó a que no se pudiera formular la observación de tipo FISCAL, por lo que se deberá adelantar un nuevo proceso auditor y/o solicitar se apertura una INDAGACION PRELIMINAR como preámbulo del PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, en razón a que el DAÑO AL PATRIMONIO no solo existe, sino que se es posible cuantificarlo a partir de establecer cuáles fueron los ingresos percibidos por ATESA DE OCCIDENTE SA ESP desde que se introdujo la modificación al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** mediante el OTROSÍ # 2, es decir, desde el **20 de diciembre de 2007** y hasta la fecha, causándose un DAÑO CONTINUADO, DE TRACTO SUCESIVO, al habersele introducido una MODIFICACIÓN SUSTANCIAL a la REMUNERACIÓN a cargo del CONCESIONARIO reduciendo en el 1% la REMUNERACIÓN del año 2008, en un 2% la REMUNERACIÓN del año 2009, y en 2,5% la REMUNERACIÓN a partir del año 2010 en adelante, pudiendo establecerse el monto del DAÑO AL PATRIMONIO aplicando los porcentajes en que se redujo la REMUNERACIÓN, vale decir, el 1% de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR en el año 2008, el 2% en el año 2009, y el 2,5% a partir del año 2010 en adelante, siendo ese el MONTO del detrimento patrimonial representado en la disminución de los ingresos de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, siendo responsable del daño el Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** que suscribió el OTROSÍ # 2, y, quienes hayan intervenido en dicha modificación.

**Causa:**

Violación por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** del PRINCIPIO DE LEGALIDAD al haberle introducido modificaciones sustanciales al **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** sin el lleno de los requisitos legales, teniendo como fundamento la mera voluntad de las partes.

Desconocimiento por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** de los principios de SELECCIÓN OBJETIVA, PLANEACIÓN, TRANSPARENCIA e IGUALDAD al haberle introducido modificaciones



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 28 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

sustanciales al **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** teniendo como fundamento la mera voluntad de las partes, modificando los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006** en cuanto a la REMUNERACIÓN del OPERADOR y el responsable de asumir el pago de las actividades de recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, trasladándole la carga económica a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**

La falta de contar para ese entonces con una INTERVENTORÍA al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** conllevó a que no se hubiera contado con el CONCEPTO del INTERVENTOR donde se hubiese avalado las modificaciones que se le introdujeron.

Desconocimiento por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** que las modificaciones de los contratos estatales no son, simplemente discrecionales sino que, como toda actividad administrativa, está reglada y sujeta a los eventos en que se evidencie la paralización o afectación grave de los servicios públicos contratados.

Desconocimiento por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** que conforme lo dispuesto en la Escritura Pública No. 5667 del 30 de diciembre de 2002 otorgada ante la Notaría Cuarta de Pereira, su OBJETO SOCIAL, la prestación del SERVICIO DE ASEO<sup>2</sup>, lo que implica que dicho

<sup>2</sup> Tal como consta en su artículo 3º, veamos:

**“ARTICULO 3º OBJETO SOCIAL:** La sociedad tendrá como objeto social principal la prestación del servicio público domiciliario de aseo de conformidad con la definición contenida en el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, modificada por la Ley 632 de 2000 y 689 de 2001, así mismo la sociedad tendrá como objeto social secundario y complementario al objeto social principal: 1. el servicio de recolección municipal de residuos principalmente sólidos y las actividades complementarias tales como transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. 2. 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. Realizar todas las actividades inherentes al ornato y embellecimiento en zonas públicas y privadas. 3. diseño, establecimiento, mantenimiento, propagación de especies arbóreas y diseño construcción y mantenimiento de jardines prados y zonas verdes. 4. desarrollar, administrar, comercializar y operar sistemas de información y aplicaciones propias de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (tic) afines a su objeto social. 5. realizar, formular, asesorar y administrar planes integrales de gestión de residuos ordinarios, especiales y peligrosos. 6. prestar los servicios de interventoría, asesoría, consultoría y afines en todo lo relacionado con su objeto social tanto a entidades públicas como privadas. 7. prestar los servicios de aseo, mantenimiento y afines a entidades públicas y privadas. 8. diseñar, coordinar, comercializar, operar y asesorar la implementación de modelos de producción limpia,



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 29 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

servicio podía prestarlo y cobrar por él, más no asumir el pago de los de recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, excediendo el Gerente de la época con la suscripción del OTRSÍ # 2 el OBJETO SOCIAL, al asumir actividades que no estaban incluidas allí.

Desconocimiento por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** que para haber podido válidamente asumir el pago de las labores de

---

*para el sector público y privado. 9. la operación de viveros y similares. 10. el diseño, construcción y operación de sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos ordinarios, especiales y peligrosos. 11. la formulación e implementación de políticas sostenibles. 12. la realización de campañas de cultura ciudadana. 13. desarrollar cualquier otro objeto o actividad que no esté incluida dentro de los anteriores y que se asimile a ellos, siempre y cuando sea legalmente permitido. 14. construir toda clase de edificaciones en terrenos. 15. asociarse temporal o definitivamente con otras personas o sociedades nacionales e internacionales, licitar en toda clase, de concursos públicos o privados que abran las entidades de derecho público o particular, realizar y formular diferentes concesiones con entidades públicas y privadas en asuntos relacionados a su objeto social. 16. girar, endosar, adquirir, aceptar, cobrar, protestar, cancelar, pagar o aceptar pago, títulos valores cualesquiera u otros efectos de comercio en general, realizar en cualquier parte sea en su propio nombre o por cuenta de terceros o en participación con ellos, toda clase de operaciones y ejecutar o celebrar toda clase de actos y contratos, bien sean civiles, industriales, tecnológicos, comerciales o financieros que sean convenientes o necesarios para el logro de los fines que ella persigue y que en manera directa o indirecta se relacionen con el objeto social. para cumplir su objeto la sociedad la sociedad podrá: (i). adquirir o enajenar a cualquier título toda clase de bienes muebles e inmuebles, gravar o arrendar en cualquier forma unos y otros, representar a casas nacionales o extranjeras, para el desarrollo de cualquier proyecto a nivel nacional e internacional. (ii). representar casas nacionales o extranjeras que se ocupen del mismo ramo. (iii). comercializar, a nivel nacional e internacional de toda clase de bienes muebles o inmuebles. (iv). prestar servicios relacionados con las actividades que conforman el objeto social de la empresa, entre estos servicios la asesoría en todas las modalidades (v) adquirir para ella o para terceros y la venta de toda clase de acciones de sociedades anónima e intereses sociales, intereses de capital o cuotas sociales en sociedades limitadas o cualesquiera otra clase de papeles de inversiones, (vi) comprar, vender y administrar bienes raíces muebles por cuenta propia o ajena, (viii) formar parte de la fusión, promoción, formación y reconstitución de sociedades y empresas industriales parágrafo primero: la sociedad podrá ejecutar y celebrar todos los actos o contratos necesarios para el mismo entre los cuales se incluye a título enunciativo la siguientes: comprar o vender todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento de la sociedad, participar como creador, aceptante o avalista en toda clase de contratos bancarios, enunciándose entre ellos y no limitados a estos: depósitos bancarios, cuentas corrientes, cuentas de ahorro, certificados de depósito, etc., celebrar contratos de arrendamiento, comodato o similares, gestionar y contratar la asesoría que sea necesaria para la realización de los negocios sociales, celebrar contratos de trabajo, prestación de servicios y similares y todos los demás necesarios para el cabal desempeño del objeto social, intervenir ante terceros o ante los accionistas como acreedora o deudora, avalista, en toda clase de operaciones de crédito, dando o recibiendo garantías. Parágrafo segundo: actividades complementarias especiales: la sociedad podrá: i. ejecuta directamente o contratar con terceros la facturación, recaudo, atención al cliente, cobranzas y en general celebrar contratos especiales para la gestión de los servicios públicos. ii. ejercer las facultades especiales para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles y para promover o constituir servidumbres. iii. realizar los trámites necesarios para lograr la enajenación forzosa de los bienes que requiera para la prestación de los servicios.”*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 30 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, requería de la previa autorización de la JUNTA DIRECTIVA, tal como lo establece la Escritura Pública No. 5667 del 30 de diciembre de 2002 otorgada ante la Notaría Cuarta de Pereira en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 66.- ATRIBUCIONES:** *Son atribuciones de la Junta Directiva (...)*  
**10. Autorizara al gerente general a fin que celebre los actos o contratos cuya cuantía exceda los mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”**

Lo anterior, teniendo en cuenta que el salario mínimo mensual legal vigente - smlmv- para el año 2007 era de \$433.700 pesos colombianos, por lo que 1.500 smlmv esquivarían a \$650.550.000 y, el costo por la **prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos**, había sido pactado que sería remunerada con una suma anual que para el año 2007 se fijó en **ochocientos millones de pesos (\$800.000.000)**, por el periodo de un (1) año, sin que en los CONSIDERANDOS del OTROSÍ se haya hecho alusión a que previamente el Gerente de la época contó con la aprobación de la Junta Directiva para asumir dicha obligación.

**Efecto:**

Posible detrimento patrimonial representado en la disminución de los ingresos de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** en el 1% de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR en el año 2008, el 2% en el año 2009, y el 2,5% a partir del año 2010 en adelante.

Asunción sin la competencia por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** del pago de las actividades de recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, causándole a la postre un problema financiero a dicha entidad pública.

La modificación del **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** sin el lleno de requisitos legales puede llevar a que sea nulo e inaplicable, habiéndosele introducido un cambio sustancial en el objeto del contrato, que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, se requería la celebración de un nuevo convenio, no una simple modificación.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 31 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

### Fundamentos del Hallazgo:

Se tiene que el **1º de marzo de 2007** se suscribió el Acta de Inicio del **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** con **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, y, de manera muy temprana el **20 de diciembre de 2007**, es decir, a los nueve (9) meses y diecinueve (19) días de ejecución del contrato, se le introdujo una MODIFICACION SUSTANCIAL de la REMUNERACIÓN a cargo del CONCESIONARIO, arguyéndose un presunto **“...déficit generado en los años de operación y prestación del servicio de cuenta del OPERADOR,..”**, cuando ni siquiera se había alcanzado el primer año de operación, **reduciendo en el 1% la REMUNERACIÓN del año 2008, en un 2% la REMUNERACIÓN del año 2009, y en 2,5% la REMUNERACIÓN a partir del año 2010 en adelante, MODIFICANDO SUSTANCIALMENTE LA REMUNERACION** establecida en los PLIEGOS, tal como consta en el **OTROSI No. 02 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el **20 de diciembre de 2007**, por medio del cual se introdujeron las siguientes modificaciones:

*“a- La modificación de la Cláusula **6. REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR**, específicamente en la cláusula 6.1 Remuneración del Operador, en cuanto al componente de remuneración de escombros y limpieza de monumentos, así:*

***Retribución por el servicio especial de escombros y limpieza de monumentos.*** La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada por **LA EMPRESA al OPERADOR** con un porcentaje del ingreso total del recaudo tarifario del sistema, **consistente en el 1% en el año 2008; 2% en el año 2009; 2.5% en el año 2010 y en los años subsiguientes hasta la terminación del contrato.**

*Las partes acuerdan que se desarrollará por EL OPERADOR un plan de choque en materia de escombros ilegales o clandestinos y se realizará la recolección y transporte mínima de siete viajes diarios de cargue de volqueta de manera continua para erradicar los puntos determinados como Críticos y en el mes de febrero de 2008 se presentará el plan de acción del servicio de recolección y transporte de escombros y limpieza de monumentos, para aprobación y observaciones de parte de LA EMPRESA. Una vez aprobado este esquema con los ajustes que LA EMPRESA estime conducentes, se implementará el modelo definitivo de atención del componente.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 32 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Con cargo a este porcentaje se cubre así mismo la totalidad de servicios prestados por EL OPERADOR mensualmente en recolección de escombros clandestinos desde el inicio de la actividad contractual en la materia.*

*Los escombros serán llevados al lugar definido para el efecto por el Municipio de acuerdo con las normas pertinentes. Los Escombros para efectos de este contrato son todos aquellos residuos considerados como tales en el Decreto 1713 de 2002 y demás normas concordantes que determina que son los residuos sólidos sobrantes de las actividades de construcción, reparación o demolición de las obras civiles o de otras actividades conexas, complementarias o análogas y que se encuentren abandonadas en vías o espacios públicos.*

***Parágrafo.** Las gestiones de orden presupuestal con el Municipio para incorporar partidas con destino a este servicio, **cubrirán el déficit generado en los años de operación y prestación del servicio de cuenta del OPERADOR**, de tal manera que se propenda por un equilibrio financiero en el modelo teniendo en cuenta el porcentaje del recaudo y los ingresos presupuestales aquí mencionados, sobre el valor para tal efecto pactado en el contrato en cuantía de 800 millones del año 2007.” (Se resalta).*

La anterior modificación le quitó al Municipio de Pereira la carga y responsabilidad que le correspondía en cuanto al pago del servicio de recolección y disposición de los ESCOMBROS CLANDESTINOS y la LIMPIEZA DE MONUMENTOS, pasando dicha obligación en cabeza de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, quien por demás no tenía la obligación de asumir dicha carga, causándole a la postre un problema financiero que obligó a otra modificación sustancial introducida a través del OTROSÍ # 3 al CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001 por medio de la cual se aumentó el PLAZO DEL CONTRATO EN DIEZ (10) AÑOS MÁS.

La modificación de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR, introducida mediante el OTROSÍ # 02 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA suscrito el 20 de diciembre de 2007, fue abiertamente ILEGAL, ya que modificó los PLIEGOS de la CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006 los cuales son LEY PARA EL CONTRATO.

La jurisprudencia del Consejo de Estado de manera pacífica y consolidada ha establecido que los pliegos de condiciones son clara manifestación de los



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 33 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general, advirtiendo además que el sentido gramatical o exegético será el que prevalecerá cuando el tenor literal sea claro, estableciendo que el pliego de condiciones constituye la ley del contrato, erigiéndose como el marco de referencia dentro del cual deberán actuar, tanto la Administración como los particulares interesados en contratar, en la etapa precontractual y **durante la ejecución del contrato**, de suerte que, las reglas en él contenidas, son de obligatorio cumplimiento, y en consecuencia tal carácter vinculante, impide a la entidad pública modificarlas, recalcando que tal obligatoriedad del pliego le ha merecido el calificativo de “*ley de la licitación*” y “*ley del contrato*”, en cuanto que sus disposiciones si bien regulan la etapa de formación del contrato cuando se cumple el procedimiento de selección objetiva del contratista, **lo cierto es que sus efectos trascienden después de la celebración del contrato, para regular las relaciones entre las partes, fuente de derechos y de obligaciones y permanece aún para la etapa final, al momento de su liquidación**, veamos los apartes pertinentes de la Sentencia proferida el veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013) por el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C**, al resolver la ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-CONTRACTUAL-, Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642), Actor: ANDINA DE CONSTRUCCIONES LTDA., Demandado: MUNICIPIO DE RIONEGRO Y OTROS, siendo Consejero ponente el Dr. **ENRIQUE GIL BOTERO**, veamos:

**“3.1. La interpretación de los pliegos de condiciones:**

(...)

*Lo primero que corresponde definir es la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones, con el fin de establecer qué parámetros hermenéuticos le son aplicables y, por lo tanto, analizar y resolver los cargos formulados por la demandante.*

*No debe perderse de vista que los pliegos de condiciones son clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 34 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*De igual forma, en relación con las herramientas, instrumentos o criterios hermenéuticos aplicables en materia contractual, el artículo 23 de la ley 80 de 1993, consagra:*

*“De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”*

*En esa perspectiva, con arreglo a la Ley 80 de 1993 se estableció un sistema de contratación estructurado en una nomoárquica que garantiza la aplicación de los postulados de la función administrativa del artículo 209 constitucional, los relativos a la contratación privada –civil o comercial–, los generales del derecho y los del derecho administrativo.*

*Como se advierte, toda la actividad contractual de la administración pública se rige por un plexo jurídico bastante amplio que permite la integración de principios de derecho público con aquellos predicables del derecho privado, de conformidad con la norma de integración del inciso primero del artículo 13 de la ley 80 de 1993, según el cual: “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.”*

*Ahora bien, conviene estudiar la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones con el fin de identificar la susceptibilidad de interpretación de los mismos, y los criterios hermenéuticos que permiten solucionar los problemas de aplicación.*

*Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo.*

*Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corporación ha precisado:*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 35 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

(...)

*“Estos mandatos recíprocos, en orden a garantizar la selección objetiva del proponente que presente la oferta más favorable para los intereses del Estado, imponen a la Administración el deber legal de mantener inmodificable el pliego de condiciones, con posterioridad a la presentación de los ofrecimientos o cierre de la licitación, a fin de preservar principios fundamentales de la contratación, referidos a la libertad de concurrencia, igualdad, imparcialidad y buena fe.*

*“El efecto vinculante del pliego de condiciones ha sido reconocido por la Jurisprudencia de la Sala en repetidas oportunidades, en este sentido, en sentencia de 3 de mayo de 1999, expediente 12344, sostuvo:*

*“...Y que debe observarse la carga de claridad y precisión en la facción de los pliegos de condiciones lo exige la naturaleza jurídica de los mismos que, sabido se tiene, despliegan un efecto vinculante y normativo para los participantes dentro del proceso de selección, como que las exigencias y requisitos en ellos contenidas, constituyen los criterios con arreglo a los cuales habrán de valorarse las correspondientes ofertas, sin que sea permitido a la entidad licitante, modificar inconsulta y arbitrariamente las exigencias en ellos dispuestas, so pena de viciar con dicho proceder el procedimiento de selección.*

*“(...)*

*“En últimas, se trata de un acto jurídico prenegocial con carácter vinculante y obligatorio para los partícipes del proceso de licitación, que únicamente puede ser objeto de modificaciones, en las oportunidades previstas en el estatuto contractual, que lo son exclusivamente con antelación al cierre de la licitación.<sup>3</sup>*

*“En sentencia posterior, ratificó el carácter vinculante del pliego de condiciones. A continuación se transcriben los apartes pertinentes:*

*“...y como ya lo ha dicho la Sala, los pliegos de condiciones o términos de referencia son, de un lado, la ley del futuro contrato que quedará por lo tanto enmarcado por las estipulaciones que se anuncien desde el mismo proceso licitatorio y deberá interpretarse y ejecutarse con apego a las mismas; y de*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de mayo de 1999, Exp. 12344, M.P. Daniel Suárez Hernández.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 36 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*otro lado, esos pliegos son también la ley que rige el mismo procedimiento de selección, puesto que contienen las reglas a las cuales deben sujetarse durante el trámite de la licitación o concurso tanto los proponentes como la misma entidad interesada en contratar”<sup>4</sup>*

*“Y en sentencia de 8 de junio de 2006, se pronunció en los siguientes términos.<sup>5</sup>*

*“En tal virtud, en los pliegos de condiciones se consignan un conjunto de reglas para definir el procedimiento de selección objetiva del contratista y delimitar el contenido y alcances del contrato, sus contenidos son de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración como para los oferentes (licitantes y futuros contratistas), dentro del marco de la licitación, entendida ésta como un procedimiento de formación del contrato mediante la cual la entidad formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable.”*

**“La jurisprudencia reseñada evidencia con total claridad, que el pliego de condiciones al constituir la ley del contrato, se erige como el marco de referencia dentro del cual deberán actuar, tanto la Administración como los particulares interesados en contratar, en la etapa precontractual y durante la ejecución del contrato; así que, las reglas en él contenidas, son de obligatorio cumplimiento, tal carácter vinculante, impide a la entidad pública modificarlas, con lo cual se busca garantizar que, en el procedimiento de la licitación o el concurso, la selección del contratista se efectúe de manera objetiva, como resultado de la exigencia en el cumplimiento de los requisitos, como en la estricta aplicación de los criterios de selección adoptados en el pliego y su respectiva ponderación. El desconocimiento de tales reglas compromete la validez de los actos expedidos por la entidad pública y también su responsabilidad.”<sup>6</sup>**

*El contenido mínimo de los pliegos de condiciones se encuentra descrito en el artículo 24.5 de la ley 80 de 1993, de modo que ellos reflejan la base sobre la cual se deben estructurar los mismos, para garantizar la concreción del*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2005, exp. 12025, M. P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2006, Exp.15005, M. P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de junio de 2008, exp. 17783, M.P. Myriam Guerrero de Escobar.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 37 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*principio de transparencia; esos parámetros o exigencias mínimas fijadas desde un marco positivo son, en síntesis, las siguientes: i) los requisitos objetivos que están obligados a acreditar los proponentes interesados en el proceso de selección, ii) las reglas de selección objetivas, justas, claras y completas que permitan elaborar la oferta o propuesta de acuerdo con las necesidades de la entidad administrativa, inclusive es posible que dentro de los mismos se incluyan medidas de protección afirmativa para garantizar la concurrencia de ciertas personas que se encuentran en situaciones de debilidad (al respecto consultar la sentencia de constitucionalidad C-932 de 2007), iii) las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato, iv) se establecerán condiciones o exigencias razonables que puedan ser cumplidas por los proponentes, v) se determinarán reglas exentas de error, o meramente potestativas de la voluntad de la entidad pública, vi) se indicarán las fechas y plazos para la liquidación del contrato cuando a ello hubiere lugar.*

*A contrario sensu, desde un marco negativo los pliegos de condiciones no pueden contener lo siguiente: i) fijar condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ii) establecer o prever exenciones de responsabilidad, iii) consignar reglas que induzcan a error a los proponentes, iv) consagrar reglas que permitan la presentación de ofrecimientos de extensión limitada, v) fijar reglas que dependan única y exclusivamente de la voluntad de la entidad contratante, y vi) según la ley 1150 de 2007, exigir soportes o documentación para validar la información contenida en el RUP, es decir, no se puede requerir a los proponentes que alleguen la información que avale su inscripción en el Registro Único de Proponentes.*

*De modo que, bajo el anterior marco de exigencias, parámetros y principios, es que la entidad contratante elabora los pliegos de condiciones, sin que ello implique una estandarización de los mismos, ya que, en cada caso concreto, el objeto a contratar determinará los requisitos de la propuesta, así como los factores de calificación objetiva que permitirán seleccionar la más conveniente a la administración pública contratante<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> “Conforme a lo anterior, las autoridades contratantes en los pliegos de condiciones pueden incluir, además de los criterios indicados en esta ley, otros factores que deban tenerse en cuenta, de conformidad con el objeto del contrato, así como la ponderación o calificación que se asigna a cada uno de ellos en la correspondiente evaluación de las propuestas, sin que ello signifique la permisón de incluir factores discriminatorios que violen el principio de igualdad de oportunidades entre los licitantes, el cual es, sin duda, esencia de la selección objetiva del contratista.” MALLANA Camacho, Ernesto “Manual de contratación de la administración pública”, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2ª edición, Bogotá, 2009, pág. 289.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 38 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*En esa perspectiva, el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtirse para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta.*

*Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia<sup>8</sup>, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción).*

***En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes.***<sup>9</sup>

*En ese orden de ideas, el pliego contiene dos tipos de preceptos que vale la pena identificar: i) **los de regulación del procedimiento administrativo de selección del contratista, que garantizan los postulados de transparencia, de igualdad, de economía y de selección objetiva**, ya que en ellos es preciso que se identifique y describa de manera clara la necesidad*

<sup>8</sup> Ha dicho la Corte Suprema de Justicia, que “mediante la transparencia se garantiza la igualdad y el ejercicio del poder con acatamiento de la imparcialidad y la publicidad. (...) Transparencia quiere decir, claridad, diafanidad, nitidez, pureza y translucidez. Significa que algo debe ser visible, que puede verse, para evitar la oscuridad, la opacidad, lo turbio y lo nebuloso. Así, la actuación administrativa, específicamente la relación contractual, debe ser perspicua, tersa y cristalina.” Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia de 10 de julio de 2001, exp. 13681, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>9</sup> Cf. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de mayo de 1999, Expediente 12344, C.P. Daniel Suárez Hernández.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 39 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*pública que se requiere satisfacer, esto es, el objeto del contrato a suscribir, así como los parámetros de calificación o evaluación que serán tenidos en cuenta para la valoración de las ofertas presentadas, los cuales deben ser precisos, claros, justos y objetivos, sin que se permita introducir factores subjetivos por parte de la administración contratante, así como las etapas y los plazos en que se adelantará el respectivo proceso, y ii) los propios del negocio jurídico, es decir, aquellos que se imbricarán o insertarán al texto del contrato estatal para hacer parte integral del mismo, en los que se destacarán el objeto, plazo, precio, cláusulas exorbitantes (en caso de que sean procedentes), etc.*

*Como se aprecia, el pliego es el acto sobre el cual se desarrolla el proceso de selección y la ejecución del contrato, por lo tanto, se erige como la hoja de ruta o el plan de navegación sobre el cual se diseña, estructura y concreta el denominado proceso contractual de la administración pública; por consiguiente, todo su contenido es obligatorio para las partes, al grado tal que sus disposiciones prevalecen sobre el clausulado del contrato una vez suscrito el mismo. En otros términos, entre una discrepancia y divergencia entre el pliego de condiciones y el contrato, prevalecerá aquél sobre este último<sup>10</sup>. Sobre el particular, la Sala ha discurrido de la siguiente forma:*

<sup>10</sup> Al respecto, esta Sala ha puntualizado: “La Sala ha considerado que el pliego es la ley del contrato y, que frente a una contradicción entre el pliego y el contrato, habrá de prevalecer aquél; el pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente sus disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. Ahora bien, para precisar el alcance de esta orientación jurisprudencial, conviene tener en cuenta que, en el pliego de condiciones, se distinguen dos grupos normativos: los que rigen el procedimiento de selección del contratista y los que fijan el contenido del contrato que habrá de suscribirse. Respecto del primero la intangibilidad del pliego se impone en desarrollo de los principios que rigen la licitación, tales como el de igualdad, transparencia y de selección objetiva del contratista, bajo el entendido de que sería abiertamente violatorio de los mismos, que la entidad modificara, a su arbitrio, las reglas de la selección. En relación con el segundo grupo, es decir con las normas que establecen las disposiciones jurídicas negociables del contrato a celebrarse, la intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar ilimitadamente el pliego, mediante la celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél, porque ello comporta una vulneración de las facultades y derechos generados en favor de los sujetos que participan en el procedimiento de selección del contratista: oferentes y entidad. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alier E. Hernández Enriquez.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 40 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**“Tal obligatoriedad del pliego le ha merecido el calificativo de “ley de la licitación” y “ley del contrato”<sup>11</sup>, en cuanto que sus disposiciones si bien regulan la etapa de formación del contrato cuando se cumple el procedimiento de selección objetiva del contratista, lo cierto es que sus efectos trascienden después de la celebración del contrato, para regular las relaciones entre las partes, fuente de derechos y de obligaciones y permanece aún para la etapa final, al momento de su liquidación.**

*“Los pliegos de condiciones están llamados a establecer los requisitos de participación de los oferentes, así como los criterios o factores de evaluación o calificación de sus ofertas; unos y otros deben llevar como única impronta el fin general perseguido con la contratación propuesta.*

*“Los primeros permiten y determinan la participación de los sujetos, esto es, habilitan jurídica, financiera o técnicamente la concurrencia de los interesados al proceso y, por ende, conciernen a la idoneidad de los oferentes<sup>12</sup>; los segundos posibilitan la selección de la mejor propuesta, esto es están referidos a calificar la oferta, a darle un puntaje para establecer el mérito de la misma frente al objeto a contratar y, por ende, tienen una conexión directa con la particular necesidad, lo cual excluye, de suyo, que factores ambiguos o elementos subjetivos puedan tener una connotación sustancial para la escogencia de la oferta más favorable a los intereses de la entidad y, por lo mismo, gozar del patrocinio o tutela legal.*

*“La elaboración de los pliegos de condiciones debe realizarse, entonces, consultando los fines perseguidos con la contratación estatal, en cumplimiento*

<sup>11</sup> “Por la trascendencia jurídica que tiene el pliego de condiciones como elemento o fase imprescindible en los regímenes licitatorios de selección en lo atinente a la preparación, emisión y ejecución de la voluntad contractual, la doctrina con todo acierto, lo ha denominado “**la ley del contrato**” por cuanto establece cláusulas que son fuentes principales de derechos y obligaciones de los intervinientes en la licitación y de las partes en la contratación” (Dromi, José Roberto, La licitación Pública, 2ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002 página 196).

<sup>12</sup> Los requisitos de participación de los oferentes podían ser objeto de calificación antes de la expedición de la Ley 1150 de 2007; en la actualidad, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 5º de la Ley 1150, los mencionados requisitos son objeto de verificación de cumplimiento, como habilitantes para la participación en el procedimiento administrativo de selección y, salvo en los procesos de selección de sólo experiencia específica, no otorgan puntaje, tal como lo consagra el numeral 1 del mencionado artículo 5o, cuyo texto es el siguiente:

“1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.”



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 41 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*del artículo 3 de la Ley 80 de 1993<sup>13</sup>, de manera que las cláusulas del mismo están sujetas y circunscritas al objeto del respectivo procedimiento administrativo de selección contractual; su eficacia y validez deben girar en torno a la función que emerge de las particulares necesidades reales que pretende satisfacer la Administración. Por esta razón, los criterios de selección de la propuesta plasmados en los pliegos de condiciones para la ejecución del objeto perseguido con la contratación, deben ser determinantes para el propósito de comparar los aspectos sustanciales de los ofrecimientos, de forma tal que se pueda escoger aquel que resulte más favorable para los fines e intereses de la entidad estatal.*

*“En suma, resulta menester que los criterios de selección que se consagren en los pliegos de condiciones o términos de referencia, permitan a la Administración seleccionar la mejor propuesta, útil para la ejecución del contrato ofrecido mediante la invitación, convocatoria o llamado a proponer; o, en las voces del artículo 29 de la Ley 80, tendientes a escoger el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, entendido éste como aquel que resulta ser el más ventajoso para la entidad, luego de tener en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio, entre otros, y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los respectivos pliegos de condiciones.*

*“De ahí que la Sala considere que si bien la Administración goza de una amplia facultad de configuración en relación con los requisitos, las exigencias y, en general, con las reglas que se adopten mediante los pliegos de condiciones, de acuerdo con sus particulares necesidades, no es menos cierto que esa facultad de configuración está enmarcada por y para los fines de la contratación estatal y, por consiguiente, los criterios de selección susceptibles de calificación deben ser congruentes con ellos y comprender los elementos necesarios para llevar a cabo el contrato en las condiciones de modo, tiempo y lugar requeridas por ella. La objetividad que impone y reclama la Ley 80 en la contratación estatal, en varias de sus disposiciones, sólo se cumple a condición de que existan en los pliegos de condiciones o términos de referencia reglas necesarias, claras, objetivas y precisas de cara a la finalidad del contrato.”<sup>14</sup>*

<sup>13</sup> El artículo 3 de la Ley 80 de 1993, preceptúa que “Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

<sup>14</sup> Artículos 3; 24 numeral 5, apartes a) y b); 25 numeral 1, 2 y 3; 29 y 30 numeral 2 de la Ley 80 de 1993.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 42 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*“Es por esto que, por la naturaleza misma del objeto a contratar, los criterios de selección varían en cada proceso y dependen de una adecuada etapa de planeación que debe efectuar la entidad para adelantar el proceso de licitación pública o concurso de méritos, es decir, de la realización de unos apropiados estudios previos que aseguren la consagración de unos criterios de selección que le posibiliten a la entidad la certeza de que la propuesta a escoger garantizará el desarrollo del objeto contractual materia de la adjudicación en el proceso de selección (Cfr. artículos 24 numeral 5, apartes b y c; 25 numeral 3 y ss.; y 26 numerales 1 y 3, entre otros, de la Ley 80 de 1993).”<sup>15</sup>*

**Por lo tanto, en el proceso de selección del contratista existe una fuerte regulación que restringe de manera sustancial el poder discrecional de la administración pública, toda vez que en la etapa precontractual se está frente a procedimientos rígidos y altamente reglados que impiden decisiones sujetas a la discrecionalidad.** (Se resalta).

De acuerdo con las orientaciones de la Jurisprudencia de la Sección Tercera del CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO el verdadero contenido y alcance de las prestaciones a las cuales se encuentran obligadas las partes de un contrato, se obtiene tanto del contrato formalizado entre ellas, **como de manera especialísima del pliego de condiciones o de las bases de la contratación directa.** Al respecto así se ha pronunciado:

**“En efecto, el pliego de condiciones tiene una doble e importante finalidad: de una parte constituye el fundamento de la oferta presentada por el contratista, quien debe acogerse estrictamente a sus reglas para proponer los costos del proyecto, los plazos de su ejecución, pero también, como resulta obvio, para calcular su utilidad o remuneración que, en últimas constituye el móvil que lo lleva a contratar y, de otra, en él se encuentran inmersas las condiciones de la futura contratación, toda vez que muchas de sus precisiones y previsiones se convierten en verdaderas cláusulas contractuales, las cuales permiten determinar los aspectos que llevaron a las partes a formalizar el acuerdo de voluntades y, sobre todo, han de ser útiles al momento de establecer el alcance de sus obligaciones o prestaciones, incluyendo los aspectos de índole técnico, económico y financiero.**

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 17366, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 43 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**“Así las cosas, tanto el pliego de condiciones como la propuesta del contratista constituyen documentos esenciales e indispensables para establecer en qué términos quedó pactada la ecuación económica contractual, es decir, en qué condiciones y alcances se pactó la equivalencia entre derechos y obligaciones de las partes, pues sólo a partir de su conocimiento es posible determinar si durante su ejecución la economía del contrato sufrió variaciones, como consecuencia de la modificación de sus presupuestos y de esta manera acudir a su restablecimiento.**

*“Pero cuando no es posible tener un conocimiento completo y preciso de aquellas condiciones que sirvieron de fundamento a las partes para contratar; cuando ese conocimiento es parcial, por no contar con la totalidad de la información requerida; cuando se desconoce la realidad de la ecuación económica que rigió el contrato celebrado, resulta imposible, por lo incierto, determinar si hubo o no modificación de las condiciones iniciales y si se produjo el rompimiento de la ecuación económica contractual.”<sup>16</sup>. (Se resalta).*

En otro pronunciamiento del CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, siendo consejero ponente **ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ**, el diecinueve (19) de julio de dos mil uno (2001) profirió Sentencia dentro del proceso con Radicación número: 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037), Actor: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIEROS CONSTRUCTORES - ACIC-, en la que, sobre la obligatoriedad DE LOS PLIEGOS para las partes, incluida la etapa CONTRACTUAL, así se refirió:

***“PLIEGO DE CONDICIONES - Es de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino en la de ejecución y en la fase final del contrato / PLIEGO DE CONDICIONES - La entidad licitante tiene a su cargo la claridad y precisión de los mismos***

**El pliego de condiciones está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato. Es un documento que establece una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino también en la de**

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de octubre 31 de 2007, Expediente 15475, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 44 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**ejecución y en la fase final del contrato.** Si el proceso licitatorio resulta fundamental para la efectividad del principio de transparencia y del deber de selección objetiva del contratista, el pliego determina, desde el comienzo, las condiciones claras, expresas y concretas que revelan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas, a que se someterá el correspondiente contrato. **Los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato; son la fuente de derechos y obligaciones de las partes y elemento fundamental para su interpretación e integración, pues contienen la voluntad de la administración a la que se someten los proponentes durante la licitación y el oferente favorecido durante el mismo lapso y, más allá, durante la vida del contrato.** En cuanto a la elaboración del pliego, la Sala ha precisado que la entidad licitante tiene a cuenta suya la carga de claridad y precisión dispuesta, entre otras normas legales, en el artículo 24, numeral 5, literales b, c y e de la Ley 80 de 1993, ya referido, que garantiza la selección transparente y objetiva del contratista. Nota de Relatoría: Se cita la sentencia 12344 del 3 de mayo de 1999.”. (Se resalta).

La jurisprudencia en cita, no deja duda que los **PLIEGOS DE CONDICIONES** forman parte del contrato, siendo su fuente de interpretación a la vez que forman parte integral de aquel, de suerte que las condiciones allí propuestas son de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, desde la etapa precontractual, durante su ejecución y aún en la fase final del contrato, de suerte que cuando alguna estipulación del contrato entra en contradicción con alguna disposición de los Pliegos, se ha de preferir lo en ellos señalado.

Así las cosas, como quiera que el verdadero contenido y alcance de las prestaciones a las cuales se encuentran obligadas las partes de un contrato, se obtiene tanto del contrato formalizado entre ellas, como de manera especialísima del **PLIEGO DE CONDICIONES**, se tendría por no estipuladas las modificaciones introducidas con el OTROSÍ #2, en razón a que los **PLIEGOS DE CONDICIONES** son la Ley para el contrato, no pudiendo ser modificados ni por lo que se pacte en el contrato menos por las modificaciones que se le introduzcan después de su firma, ya en la etapa de ejecución.

Para el equipo auditor, la modificación introducida mediante el OTROSÍ #2, en la práctica constituyó una variación sustancial en la REMUNERACIÓN establecida a cargo del OPERADOR, desplazando además al responsable de asumir tanto los costos de la RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE LOS ESCOMBROS CLANDESTINOS como los de la LIMPIEZA DE MONUMENTOS, situación que se encuentra proscrita en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que lo que aquí sucedió fue que a través de un modificadorio suscrito en la etapa de ejecución



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 45 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

contractual se modificaron los PLIEGOS, los cuales solo pueden ser modificados mediante ADENDOS.

Téngase presente además que el **precio del contrato** quedó establecido en los PLIEGOS de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, los cuales se erigen en el marco de referencia dentro del cual deberán actuar, tanto la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** como **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, no sólo en la etapa precontractual sino que además **durante la ejecución del CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, de suerte que, las reglas contenidas en los PLIEGOS, son de obligatorio cumplimiento, y en consecuencia tal carácter vinculante, le impedía a la entidad pública modificarlas, recalcando que tal obligatoriedad del pliego le ha merecido el calificativo de "*ley de la licitación*" y "*ley del contrato*", en cuanto que sus disposiciones no solo regulan la etapa de formación del contrato cuando se cumple el procedimiento de selección objetiva del contratista, sino que ya en la etapa de ejecución para modificar el contrato estatal no resulta suficiente la mera voluntad de las partes, pues dicha voluntad estará sometida a las reglas que se previamente fueron establecidas en el **PLIEGO DE CONDICIONES** trascendiendo sus efectos después de la celebración del contrato, para regular las relaciones entre las partes, siendo tanto fuente de derechos como de obligaciones, permaneciendo aún para la etapa final, al momento de la liquidación del contrato.

Incluso las adendas de preguntas y respuestas formuladas a los pliegos de condiciones de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, integran una totalidad con éste, y, por ende, tienen igual validez y el mismo carácter vinculante para los contratantes, por formar parte de la "*ley del contrato*".

En Colombia, la responsabilidad del pago por la limpieza de escombros clandestinos en principio recae en el generador de los residuos, no obstante, cuando el responsable no puede ser identificado, este costo debe ser asumido por la entidad territorial competente, es decir, el municipio o distrito y fue por ello que en los **PLIEGOS DE CONDICIONES** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, se previó que la **prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos**, sería remunerada con una suma anual que para el año 2007 se fijó en **ochocientos millones de pesos (\$800.000.000)**, por el periodo de un (1) año, de tal manera que en el evento de que el Operador preste el servicio por un tiempo menor a un año, se reconocería dicha suma en forma proporcional, y, para los pagos de estas actividades durante todos los años de la Concesión la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** asumía la obligación de efectuar



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 46 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

todos los trámites necesarios para la legalización de los recursos para este pago ante la Alcaldía de Pereira y el Concejo Municipal de Pereira, teniendo en cuenta que los recursos que la Ley 715 de 2002 ordena destinar en forma obligatoria para el sector de agua potable y saneamiento básico, en este caso para el servicio público de aseo, podían ser utilizados para la recolección de escombros clandestinos y la limpieza y aseo de monumentos.

Así las cosas, **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, aceptó al presentar su propuesta y firma luego el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** que por que la **prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos**, recibiría anualmente la suma de **ochocientos millones de pesos (\$800.000.000)**, o lo que es lo mismo una suma mensual de **sesenta y siete millones de pesos (\$67.000.000)**.

En cabeza del Municipio de Pereira recaía la responsabilidad de la vigilancia, control y sanción de las prácticas ilegales de disposición de escombros, de tal manera que cuando el generador no era identificado, el municipio era quien debía asumir el costo de la limpieza de los puntos críticos que se generaran.

El Decreto **1713 de agosto 6 de 2002 "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos"**, vigente al momento de celebrarse el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, respecto de los escombros y su recolección, disponía lo siguiente:

**"Artículo 1. Definiciones.** Para los efectos de este Decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

**Escombros.** Es todo residuo sólido sobrante de las actividades de construcción, reparación o demolición, de las obras civiles o de otras actividades conexas, complementarias o análogas.

(...)

**Artículo 44. Recolección de escombros.** Es responsabilidad de los productores de escombros su recolección, transporte y disposición en las



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 47 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

escombreras autorizadas. **El Municipio o Distrito y las personas prestadoras del servicio de aseo son responsables de coordinar estas actividades en el marco de los programas establecidos para el desarrollo del respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS.**

*La persona prestadora del servicio público de aseo podrá prestar este servicio, de acuerdo con los términos de la Resolución 541 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente o la que la sustituya o modifique. En cualquier caso, la recolección, transporte y disposición final de escombros deberá efectuarse en forma separada del resto de residuos sólidos.” (Se resalta).*

Así las cosas, la responsabilidad del pago de las actividades de recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS** le correspondía al Municipio de Pereira habiéndose previsto que su financiación se daría con los recursos de la Ley 715 de 2002.

Ahora bien, en los **ESTUDIOS PREVIOS**, se incluyó el siguiente documento, donde se estableció lo referido a la recolección de los **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, así como lo referido a la **REMUNERACIÓN** a cargo del **OPERADOR**, veamos:

**“1.- TEMA: DECISION DE APLICACIÓN DE RECURSO LEY 715 AL SERVICIO PUBLICO DE ASEO**

(...)

#### **4. ESTIMADOS DE COSTOS Y CANTIDADES**

##### **4.1. ESCOMBROS ILEGALES**

En primer lugar el costo por tonelada regulado por la CRA para recolección y transporte de basuras corresponde a la cifra ligeramente superior a \$50.000 por toneladas a pesos de hoy. La recolección y transporte de escombros a escombreras con distancias menores a 20 kilómetros, no está regulado por la CRA, pero tiene valores de mercado entre \$35.000 y \$40.000 por tonelada.

Las cantidades de producción de escombros en diversas ciudades del país, según datos que se han podido allegar, muestran que para ciudades similares en actividad de la construcción y de desarrollo de obras de infraestructura a Pereira, oscila en cifras cercanas a 20 kilogramos<sup>17</sup> por suscriptor por mes.

<sup>17</sup> Bogotá, Barranquilla, Itagüí, Medellín entre otras.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 48 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Acorde con lo anterior la ciudad produce cerca de 2.280 toneladas de escombros por mes. El costo de las actividades de recolección y transporte usando el menor valor de \$35.000 por tonelada asciende a la suma de \$79.800.000. Al año esto corresponde a \$ 957.600.000

## 4.2. LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS

Para calcular el costo de esta actividad se plantea la necesidad de mantener permanentemente una cuadrilla de cinco personas rotando por la ciudad y a un costo unitario de \$1.500.000 por mes (todo costo incluido) para un total al año de \$90 millones

## 4.3. TOTAL DE ESTAS DOS ACTIVIDADES

El valor total de estas actividades asciende a \$1.047.600 por año.

La suma que se está solicitando al H. Concejo es de **980 millones de pesos por año**, suponiendo una ganancia en eficiencia por valor de la diferencia entre las dos cifras por valor del 6.5% del total  
(...)

## 1. PROYECCIONES DE LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP. CON INVERSIONISTAS EXTERNOS Y RESTRUCTURACIÓN DE COSTOS Y GASTOS 2007-2027

### 3.1. VARIABLES DE ENTRADA

Para las proyecciones de ingresos futuros de la empresa de Pereira tomando la posibilidad de inversionistas externos y reestructuración de costos y gastos se empleó la siguiente información para poder proyectar los flujos:

(...)

- ✓ Para el cálculo del pago del pasivo pensional de la empresa se asume que esta destina el 5% de sus ingresos del 2007 para cubrir la obligaciones que genera este concepto, 6% en el 2008, 7% en el 2009, 8% en el 2010, 9% en el 2011, **y de ahí en adelante se estabiliza en un 10% hasta el año 2027.** Adicionados a cuatro mil millones que se deben desembolsar en el año 2007, para crear el fondo." (Se resalta).



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 49 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Ya en los **TERMINOS DE REFERENCIA** de la CONVOCATORIA PÚBLICA N° 001/2006 para la SELECCIÓN DE OPERADOR ESPECIALIZADO PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO publicados en el mes de DICIEMBRE DE 2006, respecto de la recolección de los **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, así como lo referido a la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR, se previó lo siguiente:

“(…)

## **1.2. Objeto Contractual**

### **1.2.1. Delimitación del objeto del contrato**

*La EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP, a través de la presente Convocatoria pública, pretende seleccionar la persona idónea que en virtud de un contrato de operación del servicio de aseo, opere los componentes que a continuación se señalan, en el perímetro urbano del municipio de Pereira:*

- *Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados en el servicio ordinario de aseo producidos por suscriptores residenciales y pequeños productores.*
- *Recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o de disposición final, de los residuos generados en el servicio ordinario de aseo producidos por los grandes generadores.*
- *Barrido y limpieza de vías y áreas públicas incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por estas actividades.*
- *Disposición final de residuos sólidos en el Relleno Sanitario La Glorita.*
- **Recolección y transporte hacia las escombreras que designe el Municipio de los escombros clandestinos o ilegales generados.**
- **Limpieza y aseo de monumentos públicos.**

(…)

## **37. ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA**



**Al elaborar sus ofrecimientos económicos los proponentes deberán tener en cuenta que la remuneración corresponderá al recaudo tarifario del servicio, en lo que corresponde al servicio ordinario de aseo y a los recursos del sistema general de participaciones comprometidos por el Municipio para las actividades de recolección de escombros ilegales o clandestinos y para la limpieza y aseo de monumentos públicos.**

*El Municipio de Pereira a través de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP deja expresa constancia de que los costos incorporados en las propuestas, son de exclusiva responsabilidad de cada proponente y que por lo tanto, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, el operador podrá solicitar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, argumentando que la estimación de sus costos al momento de la presentación de su propuesta, no corresponden a los reales costos de su operación. El posible desfase entre aquellos y éstos es un alea que el proponente asume.*

**A) Aportes contractuales obligatorios:**

(...)

**c) Porcentaje de transferencia a la empresa contratante.**

*El operador transferirá a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP. un porcentaje de los recaudos del servicio de aseo ordinario, que requiere la empresa contratante para cubrir sus costos administrativos y operacionales.*

(...)

**40. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS**

*La evaluación se realizará teniendo en cuenta los parámetros indicados en los presentes Términos de Referencia, a los proponentes y a las propuestas que no incurran en causal de rechazo, teniendo en cuenta su experiencia técnica, la certificación de calidad que posea y la propuesta económica, así:*

(...)

**c) Propuesta Económica- porcentaje de remuneración.**

*Se otorgarán los puntos máximos (250) al proponente que asuma los compromisos económicos previstos (aporte para compromisos laborales y*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 51 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*pensionales, interventoría, compra de equipos, edificio institucional) y oferte la participación económica a favor del ente contratante, de acuerdo con lo previsto en estos términos.*

*El presupuesto oficial de la transferencia es el 5% de los ingresos provenientes de los recaudos del servicio ordinario de los usuarios en la ciudad de Pereira, con incremento gradual del 1% adicional por año hasta llegar al 10% total con el cual se continuará la ejecución contractual. Estos porcentajes serán los techos máximos admisibles de oferta. Por debajo del presupuesto oficial se otorgará el puntaje de manera proporcional con respecto a la mayor oferta y quienes oferten sumas equivalentes al presupuesto aquí previsto tendrán el máximo puntaje.”. (Se resalta).*

Se tiene además que a través del **ADENDO No. 3 del 12 de enero de 2007** se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA**:

“(…)

**6. Se modifica el numeral 37, en su literal a) Aportes Contractuales Obligatorios, el cual quedará así:**

**a) Aportes Contractuales Obligatorios:**

*El proponente deberá formular oferta formal, como aporte contractual, para cumplir las siguientes exigencias obligatorias a nivel económico, de los presentes términos de referencia:*

(…)

*f. Porcentaje de transferencia a la Empresa Contratante. El Operador transferirá a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP. un porcentaje de participación sobre los ingresos totales provenientes de los recaudos totales obtenidos por el Operador por la prestación de servicios a los usuarios de la ciudad de Pereira, acorde con lo que se define más adelante. Esta remuneración será pagadera durante los primeros cinco días calendario de cada mes.*

(…)

**9. Se modifica la Minuta del Contrato, en la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.1. Remuneración del Operador, la cual quedará de la siguiente manera:**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 52 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**6.1 Remuneración del Operador.** La retribución al OPERADOR, como, contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, serán los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio. Dicho recaudo mensual se realiza con base en las tarifas que establece la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. en el presente contrato con sujeción a las metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la CRA. Dichas tarifas resultan aplicables desde enero del año 2007 y su metodología y cálculo se contienen en el ANEXO No.3. La remuneración aquí prevista que percibirá el Operador cubre la amortización de las inversiones efectuadas por el OPERADOR para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo y para el cumplimiento del presente contrato de operación, para la nueva fase del relleno sanitario la Glorita, por lo que la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP no queda obligada para con el OPERADOR a pagar suma alguna por concepto de esas inversiones.

Serán del OPERADOR, sin que aplique el porcentaje de remuneración a favor de la Empresa Contratante para sus gastos, los rendimientos financieros que generen los recursos derivados de la facturación, la explotación que pueda hacer sobre los Certificados de Carbono de los Mecanismos de Desarrollo Limpio que logre plasmar en el nuevo relleno sanitario y en las zonas que explote en el Relleno Sanitario La Glorita y los servicios que preste por fuera del ámbito territorial del Municipio de Pereira. En este último caso no están incluidos los ingresos provenientes de la disposición final de residuos de los municipios que durante el año 2006 hayan dispuesto en el Relleno La Glorita, considerándose estos municipios como clientes logrados por la gestión comercial de la empresa Contratante. Los ingresos por disposición final de estos municipios se incluirán para la liquidación de los porcentajes definidos como remuneración para la empresa Contratante.

**La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada con una suma anual que para el año 2007 será de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000). Para los pagos de esta actividad durante todos los años de la Concesión es obligación del Contratante el efectuar todos los trámites necesarios para la legalización de los recursos para este pago ante la Alcaldía y el Concejo Municipal o en su defecto conseguir los recursos necesarios para cubrir estos compromisos.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 53 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Para determinar el valor a pagar para los años siguientes al año 2007, el Contratante se compromete a efectuar, durante los tres primeros meses contados a partir del inicio contrato de operación, un estudio soporte para determinar este valor y presentar al Concejo Municipal Proyecto de Acuerdo con el propósito de comprometer vigencias futuras del presupuesto municipal para el pago estipulado de este componente de los ingresos del Operador seleccionado. De ninguna manera (sic) este valor podrá ser inferior a la cifra a pagar en 2007.**

El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en el párrafos anterior y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el párrafo anterior. **Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP como la Interventoría del contrato.**

**10. Se modifica, en la Minuta del Contrato, la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.2. Obligaciones económicas a cargo del Operador, literal (i) Gastos de Operación de la Empresa Contratante, la cual quedará de la siguiente manera:**

**6.2 Obligaciones económicas a cargo del operador:** Se establecen las siguientes obligaciones económicas con sus conceptos y finalidades institucionales:

(i) Gastos de la Empresa Contratante. **Para cubrir gastos de la Empresa Contratante, el Operador deberá pagar para cada año un porcentaje de participación sobre los ingresos totales obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de sus servicios, según lo previsto en el numeral anterior, así: 5% en el año 2007; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% en el año 2010; 9% para el año 2011 y 10% para el año 2012. Este último valor se mantendrá hasta el final de la Concesión.** La participación de qué trata esta cláusula a favor de la empresa contratante comprende o se aplica respecto del recaudo de la totalidad de los ingresos provenientes de la remuneración de todos los servicios prestados a los



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 54 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*usuarios de la ciudad de Pereira. Estas sumas serán pagaderas durante los primeros cinco días calendario de cada mes.”. (Se resalta)*

Se tiene también que a través del **ADENDO No. 4 del 18 de enero de 2007** se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA**:

“(…)

**1. Se modifica el numeral 37, en su literal a) Aportes Contractuales Obligatorios, subliteral f, el cual quedará así:**

*f. Porcentaje de transferencia a la Empresa Contratante. El Operador transferirá a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP un porcentaje de participación sobre los ingresos totales provenientes de los recaudos totales obtenidos por el Operador por la prestación de servicios a los usuarios de la ciudad de Pereira, acorde con lo que se define más adelante. Esta remuneración será pagadera durante los primeros cinco días siguientes a la conclusión del ciclo de recaudo del mes anterior.*

**2. Se modifica en la Minuta del Contrato, la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, N u m e r a l 6.2. Obligaciones económicas a cargo del Operador, literal (i) Gastos de Operación de la Empresa Contratante, la cual q u e d a r á de la siguiente manera:**

**6.2 Obligaciones económicas a cargo del operador:** Se establecen las siguientes obligaciones económicas con sus conceptos y finalidades institucionales:

*(i) Gastos de la Empresa Contratante. Para cubrir compromisos de la Empresa Contratante, el Operador deberá pagar para cada año un porcentaje de participación sobre los ingresos totales obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de sus servicios, según lo previsto en el numeral anterior, así: 5% en el año 2007; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% en el año 2010; 9% para el año 2011 y 10% para el año 2012. Este último porcentaje (10%) se mantendrá hasta el final de la Concesión. La participación de que trata esta cláusula a favor de la empresa contratante comprende o se aplica respecto del recaudo de la totalidad de los ingresos provenientes de la remuneración de todos los servicios prestados a los usuarios. Cuando el operador construya el nuevo relleno en el predio que entregará la empresa contratante, el*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 55 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

porcentaje de remuneración se aplicara sobre los ingresos por disposición final proveniente de los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia). Estas sumas serán pagaderas durante los primeros cinco días siguientes a la conclusión del ciclo de recaudo del mes anterior.

**3. Se modifica la Minuta del Contrato, en la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.1. Remuneración del Operador, la cual quedará de la siguiente manera:**

**6.1. Remuneración del Operador.** La retribución al OPERADOR, como contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, serán los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio. Dicho recaudo mensual se realizará con base en las tarifas que establece LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. en el presente contrato con sujeción a las metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la CRA. Dichas tarifas resultan aplicables desde enero del año 2007 y su metodología y cálculo se contienen en el ANEXO No.3. La remuneración aquí prevista que percibirá el Operador cubre la amortización de las inversiones efectuadas por el OPERADOR para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo y para el cumplimiento del presente contrato de operación, para la nueva fase del relleno sanitario La Glorita, por lo que la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP no queda obligada con EL OPERADOR a pagar suma alguna por concepto de estas inversiones.

Serán de EL OPERADOR, sin que aplique el porcentaje de remuneración a favor de la Empresa Contratante para sus gastos, los rendimientos financieros que generen los recursos derivados de la facturación, la explotación que pueda hacer sobre los Certificados de Carbono de los Mecanismos de Desarrollo Limpio que logre plasmar en el nuevo relleno sanitario y las zonas que explote en el Relleno Sanitario La Glorita y los servicios que preste por fuera del ámbito territorial del Municipio de Pereira. En este último caso no están incluidos los ingresos provenientes de la disposición final de residuos de los municipios que durante el año 2006 hayan dispuesto en el Relleno La Glorita, considerándose estos municipios como clientes logrados por la Gestión Comercial de la empresa Contratante. Los ingresos por concepto de disposición final de estos municipios se incluirán para la liquidación de los porcentajes definidos como remuneración para la empresa Contratante, hasta la conclusión de la celda o relleno actual. Cuando se



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 56 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**construya el nuevo relleno en el predio que entregará la empresa contratante, se incluirán los ingresos para aplicar el porcentaje de remuneración sobre la disposición que se preste a los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia).**

**La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada una suma anual que para el año 2007 será la suma de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000). En el evento de que el Operador preste el servicio por un tiempo menor a un año, se reconocerá esta suma en forma proporcional. Para los pagos de esta actividad durante todos los años de la Concesión es obligación del Contratante efectuar todos los trámites necesarios para la legalización de los recursos para este pago ante la Alcaldía y el Concejo Municipal o en su defecto conseguir los recursos necesarios para cubrir estos compromisos.**

**Para determinar el valor a pagar para los años siguientes al año 2007, el Contratante se compromete a efectuar, durante los tres primeros meses contados a partir del inicio del contrato de operación, un estudio soporte para determinar este valor y presentar al Concejo Municipal Proyecto de Acuerdo con el propósito de comprometer vigencias futuras del presupuesto municipal para el pago estipulado de este componente de los ingresos del Operador seleccionado. De ninguna manera este valor podrá ser inferior a la cifra a pagar en 2007.**

El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en el párrafo anterior y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el párrafo anterior. **Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP como la Interventoría del contrato.** (Se resalta).

Nótese que las modificaciones que se hicieron a través de los anteriores ADENDOS difieren de los cambios introducidos mediante los OTROSÍ # 1 y 2



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 57 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

respecto de la recolección de los **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, así como en cuanto a la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR.

Se tiene también que el 26 de enero de 2007 la **PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ATESA DE OCCIDENTE** presentó su “*Propuesta para la Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de vías y Áreas Públicas Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en el Relleno Sanitario de la ciudad de Pereira*”, la cual respecto de la recolección de los **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, así como lo referido a la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR, dicho proponente ofertó lo siguiente:

**“1. ANEXO No 2. FORMATO CARTA DE PRESENTACION DE LA PROPUESTA.**

(...)

*El suscrito Carlos Germán Arroyave identificado con la C.C. # (...) expedida en Anserma, Caldas, en su calidad de Vocero o Representante de la PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ATESA DE OCCIDENTE domiciliada en la ciudad de Bogotá, se permite someter a consideración de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA nuestra oferta por una vigencia de 120 días contados a partir de la entrega de la propuesta, para la operación del servicio de aseo público de que trata la Convocatoria; de conformidad con lo establecido en este documento y los valores indicados en la Propuesta adjunta. Así mismo declara el suscrito:*

(...)

**14. Se declara que se acoge y acepta lo previsto en el Adendo 03 que determina que en caso en que ésta propuesta sea única, los porcentajes de la participación económica a favor de la Empresa Contratante, corresponderán automáticamente a valor del techo oficial para la oferta de participación, que es el 5% de los ingresos totales provenientes de los recaudos por servicios a los usuarios en la ciudad de Pereira, con incremento gradual del 1% adicional por año hasta llegar al 10% total valor con el cual se continuará la ejecución contractual hasta el final del contrato.** (Se resalta).

En cuanto a la propuesta económica, a continuación se trae a colación lo ofertado por el proponente respecto de la recolección de los **ESCOMBROS ILEGALES**, el



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 58 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS, y, la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR:**

(...)

**17.2. Propuesta económica para el desarrollo del contrato**

(...)

**CONVOCATORIA PUBLICA 01 DE 2006  
OFERTA ECONOMICA PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA  
ASEO TECNICO DE OCCIDENTE  
"ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P."**

La presente propuesta presentada por los integrantes que conforman esta Promesa de Sociedad Futura, contiene los aspectos económicos exigidos por la entidad, en los siguientes términos:

(...)

- 6) **Pago participación:** El oferente oferta la participación económica a favor de la Empresa Contratante de los ingresos totales provenientes de los recaudos por servicios a los usuarios en la ciudad de Pereira y los demás previstos en los pliegos y adendas en el 5% de éstos para el año 2007, con incremento gradual del 1% adicional por año hasta llegar al 10% total, valor con el cual se continuará la ejecución contractual hasta el final del contrato. Esta remuneración será pagadera en la forma indicada en el pliego dentro de los cinco días siguientes a la fecha de cierre del recaudo del ciclo de facturación del mes anterior.

(...)



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 59 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

8) Actividades adicionales y de escombros. Ofertamos el compromiso de ejecutar la labor de actividades las adicionales y de escombros por los 800 millones previstos para el año 2007 y por los valores que se determinen en las vigencias subsiguientes, acorde con el pliego y las reglas de la convocatoria pública.

**CARLOS GERMAN ARROYAVE**  
Representante  
PROMESA CONSTITUCION SOCIEDAD FUTURA  
ASEO TECNICO DE OCCIDENTE

Ya en el **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, respecto de la recolección de los **ESCOMBROS ILEGALES**, el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, y, la **REMUNERACIÓN** a cargo del OPERADOR se pactó lo siguiente:

**“Cláusula 6. REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONOMICAS DEL OPERADOR.**

*Remuneración del Operador. La retribución a EL OPERADOR, como contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, estará constituida por los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio. Dicho recaudo mensual se realizará con base en las tarifas establecidas por LA EMPRESA en el presente contrato, con sujeción a las metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Dichas tarifas son aplicables desde enero del año 2007 y su metodología y cálculo se contienen en el ANEXO No.3 de los Términos de Referencia (Resolución 096 del 4 de diciembre de 2006 expedida por la Junta Directiva de LA EMPRESA. La remuneración prevista para EL OPERADOR cubre solamente costos y gastos de administración, operación y mantenimiento, sino también la amortización de las inversiones efectuadas por EL OPERADOR para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo, para el cumplimiento del presente contrato de operación y para la nueva fase del relleno sanitario La Glorita, por lo cual LA EMPRESA no queda*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 60 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

obligada con EL OPERADOR a pagar suma alguna por concepto de estas inversiones.

Serán de EL OPERADOR, sin que aplique el porcentaje de remuneración a favor de la Empresa Contratante para sus gastos, los rendimientos financieros que generen los recursos derivados de la facturación, la explotación que pueda hacer sobre los Certificados de Carbono en los Mecanismos de Desarrollo Limpio que logre plasmar en el nuevo relleno sanitario y las zonas que explote en el Relleno Sanitario La Glorita y los servicios que preste por fuera del ámbito territorial del Municipio de Pereira. En este último caso, no están incluidos los ingresos provenientes de la disposición final de residuos de los municipios que durante el año 2006 hayan dispuesto en el Relleno La Glorita, considerándose estos municipios como clientes logrados por la gestión comercial de La Empresa Contratante. Los ingresos por concepto de disposición final de estos municipios se incluirán para la liquidación de los porcentajes definidos como remuneración para LA EMPRESA, hasta la conclusión de la celda del relleno actual. Cuando se construya el nuevo relleno en el predio que entregará la Empresa Contratante, se incluirán los ingresos para aplicar el porcentaje de remuneración, sobre la disposición que se preste a los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia).

**La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada con cargo a recursos diferentes del ingreso tarifario, por no estar contemplada la retribución de dichas actividades especiales, dentro de la estructura tarifaria del servicio ordinario de aseo.**

**Será remunerada con una suma anual que para el año 2007 será de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000). En el evento de que EL OPERADOR preste el servicio por un tiempo menor a un año, se reconocerá esta suma en forma proporcional.**

LA EMPRESA, en virtud de su obligación de financiamiento y pago de estos servicios especiales en la cobertura mínima prevista al inicio de este contrato, desarrollará las siguientes acciones:

(i) **Adelantará el trámite ante el Municipio de Pereira, para identificar las partidas que integran el presupuesto con destinación compatible con lo aquí previsto; para municipal tramitar la disponibilidad presupuestal y suscribir con el ente territorial el convenio interadministrativo**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 61 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**correspondiente para la vigencia 2007, dentro del mes siguiente a la firma del contrato.** Dentro de esta actividad se procederá a adicionar el contrato de operación con la disponibilidad respectiva para cubrir el compromiso, como fuente de pago de la actividad a cargo de EL OPERADOR.

- (i) **Para los mismos efectos y sin perjuicio de lo anterior, como fuente de pago complementaria en forma concordante, preparará los documentos que servirán de soporte al ente territorial para solicitar de manera efectiva el cambio de destinación de los recursos de la participación de propósito general para saneamiento básico, de que trata el artículo 78 de la Ley 715 de 2003 ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo seguimiento correspondiente, con el fin de solicitar la modificación de la destinación de subsidios para estos servicios especiales, por estar previstos en el artículo 76.1 dentro de las competencias en servicios públicos en la misma ley, y según las normas que rigen el servicio de aseo público en Colombia.**
- (iii) **Igualmente, hará la gestión de vigencias futuras con los consiguientes trámites de los requisitos de incorporación al Plan de Desarrollo y el proyecto de presupuesto para las vigencias subsiguientes al año 2007 y la gestión para la expedición del respectivo Acuerdo Municipal, el trámite de disponibilidad, la suscripción del convenio interadministrativo y la adición del contrato de operación con la disponibilidad presupuestal de LA EMPRESA, en desarrollo de las leyes que rigen la materia. Para la sustentación aquí señalada, LA EMPRESA deberá efectuar un estudio técnico financiero con el fin de soportar el trámite de vigencias futuras mencionado.**
- (iv) **Se harán las demás gestiones que sean necesarias para cumplir la actividad de prestación de estos componentes, con otros recursos que se identifiquen para el efecto.** En la eventualidad que los recursos no se logren obtener parcialmente; las partes harán los acuerdos pertinentes para hacer los ajustes que requiera el presente contrato.

El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en los párrafos anteriores y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo entre EL OPERADOR y dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 62 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferente a los residuos contemplados en el párrafo anterior. Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a LA EMPRESA como la Interventoría del contrato.

### 6.2 Obligaciones económicas a cargo de EL OPERADOR:

Serán de cargo de EL OPERADOR las siguientes obligaciones económicas con sus conceptos y finalidades institucionales:

(i) Gastos de la Empresa Contratante. Para cubrir compromisos de la Empresa Contratante, **EL OPERADOR deberá pagar para cada año un porcentaje de participación sobre los ingresos total obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de sus servicios, según lo previsto en el numeral anterior, así: 5% en el año 2007; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% en el año 2010; 9% para el año 2011 y 10% para el año 2012. Este último porcentaje (10%) se mantendrá hasta el final de la Operación.** La participación de que trata esta cláusula a favor de la Empresa Contratante comprende o se aplica respecto del recaudo de la totalidad de los ingresos provenientes de la remuneración de todos los servicios prestados a los usuarios. Cuando EL OPERADOR construya el nuevo relleno en el predio que entregará la Empresa Contratante, el porcentaje de remuneración se aplicara sobre los ingresos por disposición final proveniente de los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia). Estas sumas serán pagaderas durante los primeros cinco días siguientes a la conclusión del ciclo de recaudo del mes anterior.

(...)

(iv) La Interventoría será pagada por EL OPERADOR la cual se fija en el **3.2% de la facturación total de los servicios prestados por EL OPERADOR, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.**

(...)" (Se resalta)

Se tiene que a los pocos meses de ejecución contractual se introdujo la primera modificación a través del **OTROSI No. 01 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 63 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el **28 de septiembre de 2007**, por medio del cual se introdujeron las siguientes modificaciones:

**“Cláusula 6. REMUNERACIÓN Y ECONÓMICAS Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR.**

**6.1 Remuneración del Operador.-** *La retribución a **EL OPERADOR**, como contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, estará constituida por el porcentaje establecido en su favor en este Contrato de los recaudos mensuales por concepto del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio.*

*Dicho recaudo mensual se realizará con base en las tarifas establecidas por **LA EMPRESA** en el presente contrato, con sujeción a las variaciones y metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.*

*La remuneración prevista para **EL OPERADOR** cubre no solamente los costos y gastos de administración, operación y mantenimiento, sino también la amortización de las inversiones efectuadas por **EL OPERADOR** para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo, para el cumplimiento del presente contrato de operación y para la nueva fase del relleno sanitario La Glorita, por lo cual **LA EMPRESA** no queda obligada con **EL OPERADOR** a pagar suma alguna por concepto de estas inversiones.*

*Serán del **OPERADOR**, sin que se aplique el porcentaje establecido por reserva de propiedad de ingresos de **LA EMPRESA**, los rendimientos financieros que generen los recursos derivados de la facturación, la explotación que pueda hacer sobre los Certificado de Carbono de los Mecanismos de Desarrollo Limpio que logre plasmar en el nuevo relleno sanitario y en las zonas que explote en el Relleno Sanitario La Glorita y los servicios que preste por fuera del ámbito territorial del Municipio de Pereira. En este último caso, no están incluidos los ingresos provenientes de la disposición final de residuos de los municipios que durante el año 2006 hayan dispuesto en el Relleno La Glorita, considerándose estos municipios como clientes logrados por la gestión comercial de **LA EMPRESA**. Los ingresos por concepto de disposición final de estos municipios se incluirán para la liquidación de los porcentajes de propiedad de **LA EMPRESA**, hasta la conclusión del vaso No. 5 del relleno actual. Cuando se construya el nuevo*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 64 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

relleno en el predio que entregará **LA EMPRESA**, se incluirán los ingresos para aplicar el porcentaje que se reserva **LA EMPRESA**, sobre la disposición que se preste a los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia).

**La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada con cargo a recursos diferentes del ingreso tarifario, por no estar contemplada la retribución de dichas actividades especiales, dentro de la estructura tarifaria del servicio ordinario de aseo.**

**Será remunerada con una suma anual que para el año 2007 será de ochocientos millones de pesos ( \$800.000.000). En el evento de que EL OPERADOR preste el servicio por un tiempo menor a un año, se reconocerá esta suma en forma proporcional.**

**LA EMPRESA**, en virtud de su obligación de financiamiento y pago de estos servicios especiales en la cobertura mínima prevista al inicio de este contrato, desarrollará las siguientes acciones:

(i) **Adelantará el trámite ante el Municipio de Pereira, para identificar las partidas que integran el presupuesto municipal con destinación compatible con lo aquí previsto para tramitar la disponibilidad presupuestal y suscribir con el ente territorial el convenio interadministrativo correspondiente para la vigencia 2007, dentro del mes siguiente a la firma del Contrato.** Dentro de esta actividad se procederá a adicionar el contrato de operación con la disponibilidad respectiva para cubrir el compromiso, como fuente de pago de la actividad a cargo de **EL OPERADOR**.

(ii) **Para los mismos efectos y sin perjuicio de lo anterior, como fuente de pago complementaria en forma concordante, preparará los documentos que servirán de soporte al ente territorial de manera efectiva el cambio de destinación de los recursos de la participación de propósito general para saneamiento básico, de que trata el artículo 78 de la Ley 715 de 2003 ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo el seguimiento correspondiente, con el fin de solicitar la modificación de la destinación de subsidios para estos servicios especiales, por estar previstos en el artículo 76.1 dentro de las competencias en servicios públicos en la misma ley, y según las normas que rigen el servicio de aseo público en Colombia.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 65 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**(iii) Igualmente, hará la gestión de vigencias futuras con los consiguientes trámites de los requisitos de incorporación al Plan de Desarrollo y el proyecto de presupuesto para las vigencias subsiguientes al año 2007 y la gestión para la expedición del respectivo Acuerdo Municipal, el trámite de disponibilidad, la suscripción del convenio interadministrativo y la adición del contrato de operación con la disponibilidad presupuestal de LA EMPRESA, en desarrollo de las leyes que rigen la materia. Para la sustentación aquí señalada, LA EMPRESA deberá efectuar un estudio técnico financiero con el fin de soportar el trámite de vigencias futuras mencionado.**

**(iv) Se harán las demás gestiones que sean necesarias para cumplir la actividad de prestación de estos componentes, con otros recursos que se identifiquen para el efecto. En la eventualidad de que los recursos no se lograren obtener parcial o totalmente, las partes harán los acuerdos pertinentes para hacer los ajustes que requiera el presente contrato.**

El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en los párrafos anteriores y que sean prestado a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo entre **EL OPERADOR** y dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el párrafo anterior. Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a **LA EMPRESA** como a la Interventoría del contrato.

**6.2 Derechos económicos de LA EMPRESA.** Se establece que de los ingresos del servicio según lo previsto en este Contrato, existirá una parte que es de propiedad **LA EMPRESA** para cumplir sus finalidades y otra que es de propiedad del **OPERADOR**, según las siguientes reglas:

**(i) Recursos de propiedad de LA EMPRESA. Para cubrir compromisos de LA EMPRESA, ésta percibirá y se reserva un porcentaje de los ingresos totales obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación del servicio de aseo, según lo previsto en el numeral anterior, así: 5% en el año 2007; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% en el año 2010; 9% para el año 2011 y 10% para el año 2012. Este porcentaje (10%) se lo reserva LA EMPRESA hasta el final del contrato de Operación. La**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 66 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

diferencia es de propiedad del **OPERADOR**. Este porcentaje de propiedad de **LA EMPRESA** comprende o se aplica respecto del recaudo de la totalidad de los ingresos provenientes de la remuneración de todos los servicios prestados a los usuarios. Cuando **EL OPERADOR** construya el nuevo relleno sanitario en el predio que se entregara a **LA EMPRESA**, el ingreso de propiedad de **LA EMPRESA** se aplicará sobre los ingresos por disposición final proveniente de los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia).

La suma correspondiente a interventoría, porcentaje de recaudo y cartera anterior a favor de **LA EMPRESA** serán percibidas por ésta durante los primeros cinco días hábiles siguientes a la conclusión del mes anterior, aplicando el mecanismo de giro directo por parte de Multiservicios (o la empresa que haga sus veces) a **LA EMPRESA**. Una vez realizado el pago se efectuará por las partes la conciliación respectiva y la diferencia resultante será pagada si es superior, a más tardar el día 15 de cada mes, con el mismo proceso de transferencia directa aquí previsto. El pago final del componente de interventoría se realizará previa conciliación mensual o ajuste de las cifras definitivas.

**Parágrafo 1.** Para los efectos de la presente modificación se establece una suma inicial de la participación que se reserva **LA EMPRESA** que asciende \$183 millones que se empezará a aplicarse en los primeros cinco días del mes de octubre de 2007. Trimestralmente se revisará esta base y se aplicará el promedio correspondiente para el periodo subsiguiente.

**Parágrafo 2.** La provisión de clausura y posclausura por el relleno actual, que debe ser girado a **LA EMPRESA** se pagará adicionalmente a lo previsto en el parágrafo 1 de esta cláusula, dentro del mismo plazo. Para tales efectos el **OPERADOR** reportará al cierre del segundo día hábil de cada mes a la Dirección Comercial del **OPERADOR** el valor y las toneladas dispuestas en el mes anterior, para que se incluya dentro de la liquidación comercial de los valores a transferir. Luego de este proceso y del pago realizado se efectuará la conciliación con **LA EMPRESA** y se harán los ajustes a que hubiere lugar en el periodo de pago subsiguiente.

**Parágrafo 3.** Cualquier ajuste a la dinámica tributaria o de regulación sobre la facturación y recaudo conjunto que se genere y que afecte el pago de las transferencias aquí previstas, será cubierto por el beneficiario o destinatario de los pagos en la proporción correspondiente de acuerdo con las normas que en este sentido se expidan.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 67 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Los literales (ii) compra de equipos; (iii) pagos de orden laboral, liquidaciones y otros; (iv) pago de interventoría; (v) cesión del contrato de leasing ; (vi) cesión de promesa de compraventa de áreas en el edificio Torre Central, de la cláusula 6.2, no se modifican.*

*Las demás cláusulas del Contrato de Operación no se modifican.”. (Se resalta).*

Como viene de verse, contrariando lo estipulado en los PLIEGOS de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, respecto de la financiación y pago por los servicios de recolección de los **ESCOMBROS ILEGALES**, el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, y, la **REMUNERACIÓN** a cargo del OPERADOR, cuando transcurrían nueve (9) meses y diecinueve (19) días de ejecución del **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, las partes de común acuerdo a través del **OTROSI No. 02 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el **20 de diciembre de 2007** le introdujeron una MODIFICACION SUSTANCIAL a la REMUNERACIÓN a cargo del CONCESIONARIO, reduciendo en el 1% la REMUNERACIÓN del año 2008, en un 2% la REMUNERACIÓN del año 2009, y en 2,5% la REMUNERACIÓN a partir del año 2010 en adelante, causando un presunto DETRIMENTO AL PATRIMONIO DE LA **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, en los porcentajes que se calculan sobre los **INGRESOS TOTALES<sup>18</sup> DE ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, entre los años 2008 a 2025, año en que nos encontramos, que se muestran en la última columna de las siguiente tabla:

AÑO	REMUNERACIÓN PLIEGOS Y CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001	REMUNERACIÓN OTROSÍ # 002	PRESUNTO DETRIMENTO CALCULADO SOBRE LOS INGRESOS TOTALES DEL CONCESIONARIO
2007	5%	5%	
2008	6%	5%	1%
2009	7%	5%	2%
2010	8%	5,5%	2,5%
2011	9%	6,5%	2,5%

<sup>18</sup> Como quiera que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** no le suministró dicha información al equipo auditor, será en la instancia de un proceso de responsabilidad fiscal en el que se determine el monto del presunto detrimento causado al PATRIMONIO de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, por la modificación del porcentaje de participación establecido en los PLIEGOS DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO FECHA VERSIÓN PÁGINAS

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 68 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

2012	10%	7,5%	2,5%
2013	10%	7,5%	2,5%
2014	10%	7,5%	2,5%
2015	10%	7,5%	2,5%
2016	10%	7,5%	2,5%
2017	10%	7,5%	2,5%
2018	10%	7,5%	2,5%
2019	10%	7,5%	2,5%
2020	10%	7,5%	2,5%
2021	10%	7,5%	2,5%
2022	10%	7,5%	2,5%
2023	10%	7,5%	2,5%
2024	10%	7,5%	2,5%
2025	10%	7,5%	2,5%
2026	10%	7,5%	2,5%
2027	10%	7,5%	2,5%

Así las cosas, frente a la modificación ilegal de los PLIEGOS de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, respecto de la REMUNERACIÓN DEL OPERADOR, de la REMUNERACIÓN ofertado por el PROPONENTE y de la REMUNERACIÓN pactada en el **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, reduciéndola en el 1% la REMUNERACIÓN del año 2008, en un 2% la REMUNERACIÓN del año 2009, y en 2,5% la REMUNERACIÓN a partir del año 2010 en adelante, así como la mutación de la responsabilidad del pago de las actividades de recolección de **ESCOMBROS ILEGALES** y el **LAVADO Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS**, quedando en cabeza de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, a través del OTROSÍ # 2, conlleva a que se configure un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA y PENAL** al desconocer que los PLIEGOS SON LA LEY DEL CONTRATO, imponiéndole una carga fiscal a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, la cual estaba en cabeza del municipio de Pereira.

Teniendo presente que la presunta conducta irregular avizorada en el proceso auditor podría tener un carácter continuado ya que desde la ocurrencia de los hechos a la fecha no se ha modificado la realidad fáctica y jurídica, se corre traslado de la misma, a efectos de la valoración de la autoridad competente.

En cuanto al **DAÑO FISCAL** que se causó a las finanzas de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P**, tal como se mencionó en antes, será en el marco del proceso de responsabilidad fiscal en el que mediante indagación preliminar se determine, o, de ser el caso se disponga un nuevo proceso auditor con el fin exclusivo de establecer el monto del **DAÑO FISCAL** ocasionado con la suscripción del OTROSÍ #2.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 69 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

En el proceso de responsabilidad fiscal, en la etapa de INDAGACIÓN PRELIMINAR se puede obtener la información haciendo uso de las facultades de policía judicial con que están dotados los organismos de control fiscal.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°2 (CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL). PRESUNTA MODIFICACIÓN ILEGAL DEL CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001 A TRAVÉS DEL OTROSÍ # 3 CON RELACIÓN AL PLAZO DEL CONTRATO ESTABLECIDO, LA REMUNERACIÓN A CARGO DEL OPERADOR Y ELIMINACIÓN DE LA INTERVENTORÍA, CONTRARIANDO DICHAS MODIFICACIONES LO ESTABLECIDO EN LOS PLIEGOS.**

**Condición:**

Se observó que a los pocos meses de haberse suscrito el **OTROSI #02 del 20 de diciembre de 2007**, con el que se redujo en un 25% la REMUNERACIÓN pactada a cargo del OPERADOR, el **9 de julio de 2010**, es decir, a los dos (2) años, seis (6) meses y diecinueve (19) días de la segunda modificación del **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, se hizo una tercera, mediante el **OTROSI # 03**, mediante la cual las partes contratantes de común acuerdo variaron sustancialmente **tres condiciones previstas en los TÉRMINOS DE REFERENCIA<sup>19</sup>**, los cuales constituyen "*la ley del contrato*" al definir los derechos, obligaciones y criterios de evaluación para la selección del contratista, siendo fundamentales en el acuerdo contractual, a saber:

- (i) Se le introdujo una MODIFICACIÓN SUSTANCIAL al PLAZO del **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** aumentándolo en un **CINCUENTA POR CIENTO (50%)** sin una justificación técnica ni económica, so pretexto de que dicho aumento en el PLAZO se compensaría con un aumento de la REMUNERACIÓN a cargo del CONCESIONARIO, sin embargo, en la realidad se terminó favoreciendo de manera indebida a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** al disminuirse las cargas económicas a su cargo en un 1,3%.
- (ii) Se le introdujo una MODIFICACIÓN SUSTANCIAL a la INTERVENTORÍA, quitándosele al OPERADOR la carga de trasladarle a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** el 3,2% de la

<sup>19</sup> Los cuales son equivalentes a los **PLIEGOS DE CONDICIONES**, ya que ambos son documentos que establecen las reglas, especificaciones técnicas, jurídicas y económicas de un proceso de contratación pública o privada.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 70 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

facturación mensual para contratar la INTERVENTORÍA, la que para entonces aún no había sido contratada, estableciéndose que en adelante sería la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** quien ejercería la “INTERVENTORÍA”, actividad que por definición debe ser contratada con un tercero ajeno a la relación contractual.

- (iii) Se le introdujo una MODIFICACIÓN SUSTANCIAL al **ADENDO No. 2 del 10 de enero de 2007** el cual hacía parte de los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, respecto del literal e) del numeral **34.3 Disposición Final**, estableciendo el derecho de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** a vender o explotar los Certificados que Carbono que se generan dentro del contexto de los **Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)**, así como a lo pactado en la Cláusula 38 del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**<sup>20</sup> en la que se había pactado que habiéndosele condonando al OPERADOR el incumplimiento de la ejecución del proyecto de MDL, la cual presentaba retrasos para entonces, **tasándose en un 0,23% la COMPENSACIÓN** que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** le reconocería a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** por los valores que ésta dejó de percibir como consecuencia de dichos retrasos, decisión que no tenía soporte técnico ni económico que justificara la medida.

Se observó que las partes al suscribir el OTROSÍ #3 desconocieron que incluso en los **ESTUDIOS PREVIOS** del PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006** se había

<sup>20</sup> **Cláusula 38ª. RETRIBUCIÓN POR MECANISMOS DE DESARROLLO LIMPIO (MDL).**

*La explotación de los Mecanismos de Desarrollo Limpio contempla dos en el Protocolo de Kyoto se regirán por las siguientes reglas:*

(...)

b) *En las fases ya operadas, EL OPERADOR prestará todo su apoyo técnico y financiero para adelantar el programa de estudio, validación y trámite ante Naciones Unidas, inversión, operación y monitoreo del sistema de extracción de gases y gestión de los títulos respectivos de su cuenta y riesgo. De los títulos en lo que respecta a estas etapas operadas, LA EMPRESA tendrá derecho al veinticinco 25% de los títulos efectivamente emitidos, los cuales negociará libremente en los mercados donde sean negociables. EL OPERADOR con el 75% de los títulos efectivamente emitidos asume las actividades respectivas. Para el efecto, las partes elaborarán un anexo técnico-operativo y financiero donde quedarán desagregadas cada una de las actividades que les correspondan de acuerdo con el Protocolo de Kyoto, las normas que regulen la materia, y las disposiciones, directrices e instrucciones que determine la Oficina de Cambio Climático de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 71 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

establecido que la responsabilidad del OPERADOR de trasladarle a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** el 3,2% de la facturación mensual para contratar la INTERVENTORÍA así como que respecto de la **Disposición Final**, la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** tenía el derecho a vender o explotar los Certificados que Carbono que se generan dentro del contexto de los **Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)**, habiéndose pactado ya en la Cláusula 38 del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** que los títulos en lo que respecta a las etapas operadas, tendría derecho la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** al veinticinco 25% de los títulos efectivamente emitidos, los cuales negociará libremente en los mercados donde sean negociables. Dichas modificaciones se dieron con la mera voluntad de las partes, argumentándose como justificación un Estudio en el que se señaló que los ingresos percibidos entre los años 2007 al 2010 por la REMUNERACIÓN pactada, incluyendo el 3,2% de la INTERVENTORÍA no alcanzaba para financiar obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones.

Téngase presente que con el OTROSÍ #2, se le redujo la REMUNERACIÓN a cargo del CONCESIONARIO en el 1% el año 2008, en un 2% en el año 2009, y en 2,5% en el año 2010, lo que pone en evidencia que la justificación para introducirle la nueva modificación al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** fue la disminución de la RETRIBUCIÓN que se introdujo con la modificación anterior -la del OTROSÍ #2, tal como expresamente se mencionó en el siguiente CONSIDERANDO del OTROSÍ #3:

Que realizado el análisis de la situación contable y financiera de la Empresa y su comportamiento para el período 2010 a 2027, el cual establece que los ingresos que actualmente percibe por remuneración del contrato de operación resultan insuficientes para cubrir las obligaciones y actividades que de acuerdo con su objeto requieren realizarse, situación que conlleva a que en el corto plazo se generen mayores pérdidas en su estado de resultados teniendo como consecuencia la disolución de la Sociedad ante la disminución de su situación patrimonial, o la intervención y toma de posesión inminente de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Se observó que las modificaciones introducidas al **CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** con el OTROSÍ #3 MODIFICARON sustancialmente los TÉRMINOS DE



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 72 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

REFERENCIA junto con el **ADENDO No. 2 del 10 de enero de 2007**, desconociendo que los **PLIEGOS** son la **LEY DEL CONTRATO**, lo que pone un límite para las modificaciones que se pretendan hacerle, las cuales han sido motivadas por el simple acuerdo entre las partes.

Se observa que estaría **FALSEADO IDEOLÓGICAMENTE** el OTROSÍ # 3 al señalarse, sin ser cierto, que con su suscripción se **AUMENTARÍAN LOS INGRESOS** de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, cuando en realidad se disminuyeron en el 1,3%, veamos:

Que se necesita y conviene suscribir el presente documento contractual para garantizar la prestación del servicio público de aseo en el Municipio de Pereira en un largo plazo y evitar la liquidación de la Empresa de Aseo de Pereira S.A E.S.P. al aumentar sus ingresos en un periodo prolongado. Lo anterior, teniendo en cuenta que a la fecha cualquier otro prestador del servicio público de aseo puede realizar estas actividades en el Municipio de Pereira en el ámbito de libre competencia actual, por lo que no se requiere tener un vínculo contractual con alguna entidad estatal para poder prestar el servicio público de aseo.

NO ES CIERTO que con la suscripción del OTROSÍ #3 se le hubieran aumentado los ingresos a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, ya que en realidad a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** se le quitó la obligación de girarle a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** el 3,2% de la INTERVENTORÍA, y, parte del "incremento" de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR correspondió a la COMPENSACIÓN por el incumplimiento en la implementación de los MDL, transado en el 0,23%, de tal manera que al hacer el balance, en realidad a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** se le disminuyeron sus obligaciones económicas en un 1,3%, lo que pone en evidencia que el aumento del PLAZO del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** en un **CINCUENTA POR CIENTO (50%)** no tuvo una justificación real, lo que pone en evidencia que los documentos que sirvieron de soporte para tal modificación estarían **FALSEADOS IDEOLÓGICAMENTE**.

Se observó que el Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, no podía condonarle sin ninguna contraprestación a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** el 3,2% de la INTERVENTORÍA, no sólo porque estaría modificando los **TÉRMINOS DE REFERENCIA**, sino porque además requería de la previa y expresa autorización de la Junta Directiva sin que conste en los **CONSIDERANDOS** del OTROSÍ #3 que se había obtenido dicha aprobación, en razón a que tal como se plasmó en el ESTUDIO que sirvió de soporte a la modificación, entre los años 2007 al 2010 por concepto de INTERVENTORÍA,



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO                      FECHA                      VERSIÓN                      PÁGINAS

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 73 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** le habría girado a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** la suma de **DOS MIL CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS DOS PESOS M/L (\$2.142.595.402)** lo que denota que dicha medida superaba el monto de los 1.500 smlmv, veamos:

*Cuadro 1. Ingresos percibidos por ejecución contrato de concesión*

Años	Interventoría	Recaudo	Cierre y Clausura	Total
2007	422,580,533	553,888,283	511,479,909	1,487,948,725
2008	685,018,552	1,161,006,030	836,826,757	2,682,851,339
2009	759,735,380	1,567,103,565	372,380,535	2,699,219,480
2010	275,260,937	683,144,751	-	958,405,688
Total	2,142,595,402	3,965,142,629	1,720,687,201	7,828,425,232

Se observó que el Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, no podía quitarle la **INTERVENTORÍA** al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** para fijar dicha labor en cabeza de la entidad contratante, la cual tan solo puede ejercer labores de **SUPERVISIÓN** respecto del contrato de **INTERVENTORÍA**.

**Criterio:**

**ESTUDIOS PREVIOS** del PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**.

**TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**.

**ADENDO No. 2 del 10 de enero de 2007**.

**ESTATUTOS DE LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**

Artículo 32 de la Ley 80 de 1993 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA"*.

Artículo 83 y s.s. de la Ley 1474 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."*

*"Propuesta para la Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de vías y Áreas Públicas Recolección, Transporte y*



**Disposición Final de Residuos Sólidos en el Relleno Sanitario de la ciudad de Pereira** presentada por la **PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ATESA DE OCCIDENTE**.

**Jurisprudencia del Consejo de Estado** según la cual, tal como lo señala la doctrina, la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones o **términos de referencia** que elabora la administración pública para la contratación de sus obras, bienes o servicios, está claramente definida en tanto son el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcances del contrato, al punto que este documento regula el contrato estatal en su integridad, estableciendo una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular no sólo en la etapa de formación de la voluntad sino también en la de cumplimiento del contrato y hasta su fase final. De ahí el acierto de que se tengan como **“la ley del contrato”**, de forma tal que los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y obligaciones a cargo de las partes.

**Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN # 2, dijo que:

**“OBSERVACION No. 2: Se reitera la respuesta anterior, dentro de la revisión realizada por la entidad, no se encontraron archivos que versen sobre la ilegalidad del contrato de operación y sus otrosíes. Por lo tanto, la empresa no puede realizar un pronunciamiento respecto del hallazgo...”**

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°2, no emitió pronunciamiento alguno.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 75 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** no emitió pronunciamiento alguno.

**Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**

Teniendo en cuenta lo anterior, ante la falta de pronunciamiento que lleven a revisar los argumentos vertidos en el INFORME PRELIMINAR, lo que procede es configurar el Hallazgo.

Ahora bien, aun cuando el organismo de control fiscal avizora un daño fiscal como en el presente caso, siendo su deber investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público responsable de ocasionarlo, no obstante, ante la postura asumida por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** de no suministrar la información que permitiera establecer el monto del daño al patrimonio, sumado al hecho de que la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, en su doble rol de entidad pública CONTRATANTE y Supervisora tampoco tenía la información requerida durante la auditoria, lo que imposibilitó efectuar los cálculos del daño patrimonial, lo que conllevó a que no se pudiera formular la observación de tipo FISCAL, por lo que se deberá adelantar un nuevo proceso auditor y/o solicitar se apertura una INDAGACION PRELIMINAR como preámbulo del PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, en razón a que el DAÑO AL PATRIMONIO no solo existe, sino que se es posible cuantificarlo a partir de establecer cuáles fueron los ingresos percibidos por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** desde que se introdujo la modificación al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** mediante el OTROSÍ #3, es decir, desde el **9 de julio de 2010** y hasta la fecha, causándose un DAÑO CONTINUADO, DE TRACTO SUCESIVO, al haberse introducido una MODIFICACIÓN SUSTANCIAL a la REMUNERACIÓN a cargo del CONCESIONARIO exonerándolo del pago del 3.2% de sus ingresos para el pago de la INTERVENTORÍA, pudiendo establecerse el monto del DAÑO AL PATRIMONIO aplicando los porcentajes en que se redujo la REMUNERACIÓN, vale decir, el 3.2 % de la REMUNERACIÓN **a cargo del OPERADOR desde el OTROSÍ #3 a la fecha**, siendo ese el MONTO del detrimento patrimonial representado en la disminución de los ingresos de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, siendo responsable del daño el Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** que suscribió el OTROSÍ #3, y, quienes hayan intervenido en dicha modificación.

En la modificación introducida al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** no se dijo ni se justificó de ninguna manera que a **ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** se le condonaba o quitaba la obligación de pagarle a la **EMPRESA DE ASEO DE**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 76 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**PEREIRA S.A. E.S.P.** el 3.2 % de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR, de manera tal que desde que **ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** dejó de girarle dichos recursos a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** a hoy, el CONCESIONARIO le estaría adeudando al CONCEDENTE dichos recursos.

Otro DAÑO PATRIMONIAL lo representa la pérdida del derecho de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** a vender o explotar los Certificados que Carbono que se generan dentro del contexto de los **Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)**, así como a lo pactado en la Cláusula 38 del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, obligación que no ha sido cumplida por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P.**

Por lo tanto, nada justifica que se haya suprimido la INTERVENTORÍA, la cual debe necesariamente ser contratada por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, y, **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** debe continuar girándole a **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** el 3.2 % de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR para financiar su contratación.

Así las cosas, no se levanta la OBSERVACIÓN N°2, por lo tanto, se confirma y se eleva a hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, y será objeto de plan de mejoramiento.

**Causa:**

Violación por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** del PRINCIPIO DE LEGALIDAD al haberle introducido modificaciones sustanciales al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** sin el lleno de los requisitos legales, teniendo como fundamento la mera voluntad de las partes.

Desconocimiento por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** de los principios de SELECCIÓN OBJETIVA, PLANEACIÓN, TRANSPARENCIA e IGUALDAD al haberle introducido modificaciones sustanciales al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** teniendo como fundamento la mera voluntad de las partes, modificando los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006** en cuanto a la REMUNERACIÓN del OPERADOR, el PLAZO DEL CONTRATO, la desaparición de la INTERVENTORÍA para ponerla en cabeza de la entidad contratante lo cual desconoce que las labores de la INTERVENTORÍA no las puede ejercer de manera directa la entidad contratante en los contratos de obra y concesiones,



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 77 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

siendo distinta la labor del SUPERVISOR, que si la puede ejercer un funcionario de planta, de la del INTERVENTOR que por definición legal *“La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.”*- art. 83 Ley 1474 de 2011-.

La falta de contar para ese entonces con una INTERVENTORÍA al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** conllevó a que no se hubiera contado con el CONCEPTO del INTERVENTOR donde se hubiese avalado las modificaciones que se le introdujeron.

Desconocimiento por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** de que las modificaciones de los contratos estatales no son, simplemente discrecionales sino que, como toda actividad administrativa, está reglada y sujeta a los eventos en que se evidencie la paralización o afectación grave de los servicios públicos contratados.

Desconocimiento por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** de que conforme lo dispuesto en la Escritura Pública No. 5667 del 30 de diciembre de 2002 otorgada ante la Notaría Cuarta de Pereira, para haber podido válidamente condonarle a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** el 3.2% de la INTERVENTORÍA, requería de la previa autorización de la JUNTA DIRECTIVA, tal como lo establece la Escritura Pública No. 5667 del 30 de diciembre de 2002 otorgada ante la Notaría Cuarta de Pereira en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 66.- ATRIBUCIONES:** Son atribuciones de la Junta Directiva (...) **10. Autorizara al gerente general a fin que celebre los actos o contratos cuya cuantía exceda los mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”**

Lo anterior, teniendo en cuenta que el salario mínimo mensual legal vigente - smlmv- para el año 2010 era \$515.000 pesos colombianos, por lo que 1.500 smlmv equivaldrían a \$772.500.000, y, de acuerdo a lo girado por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** entre los años 2007 al 2010 por concepto de



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 78 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

INTERVENTORÍA, en cuantía de **DOS MIL CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS DOS PESOS M/L (\$2.142.595.402)**, era evidente que durante los años que le quedaban al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** sumados a los DIEZ (10) AÑOS que se le adicionaron, la suma condonada superaba con creces el tope de los 1.500 smmlv, sin que en los CONSIDERANDOS del OTROSÍ #3 se haya hecho alusión a que previamente el Gerente de la época contó con la aprobación de la Junta Directiva para asumir dicha obligación.

No se evidencia que se haya hecho una valoración técnica y económica para establecer que con el 0,23% de la REMUNERACIÓN pactada con el OPERADOR se compensaba el incumplimiento de la obligación de desarrollar los proyectos de MDL teniendo en cuenta que se había pactado que de los títulos en lo que respecta a las etapas operadas del Relleno Sanitario "LA GLORITA", la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** tendría derecho al veinticinco 25% de los títulos efectivamente emitidos, los cuales negociará libremente en los mercados donde sean negociables.

**Efecto:**

Posible detrimento patrimonial representado en la condonación del 3.2% de la INTERVENTORÍA a cargo de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** sin ninguna contraprestación para la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, así como por no haberse establecido de manera técnica el monto establecido como **COMPENSACIÓN** por el retador en el cumplimiento de la obligación pactada en la Cláusula 38 del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**.

Asunción sin la competencia por parte del Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** de la decisión de haberle condonado a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** el 3.2% de la REMUNERACIÓN para el pago de la INTERVENTORÍA, dejando el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** sin un INTERVENTOR, lo que ha impedido que se lleve a cabo una vigilancia idónea del cumplimiento de las OBLIGACIONES a cargo de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**.

La modificación del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** sin el lleno de requisitos legales puede llevar a que sea nulo e inaplicable, habiéndosele introducido un cambio sustancial en el objeto del contrato, que conforme a la jurisprudencia del Consejo



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 79 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

de Estado, se requería la celebración de un nuevo convenio, no una simple modificación.

### Fundamentos del Hallazgo:

Como se había mencionado, el **1º de marzo de 2007** se suscribió el Acta de Inicio del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** con **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, y, nuevamente de manera muy temprana el **9 de julio de 2010**, es decir, a los tres (3) años, cuatro (4) meses y ocho (8) días de ejecución del contrato, se le introdujeron varias **MODIFICACIONES SUSTANCIALES** al contrato de concesión, como al **PLAZO** fijado inicialmente en veinte (20) años<sup>21</sup>, a la **REMUNERACIÓN A CARGO DEL OPERADOR**, y, a la **INTERVENTORÍA**, desapareciéndola para mutarla en una mera Supervisión a cargo de la entidad contratante, desapareciendo el pago del 3,2% destinado a la **INTERVENTORÍA**, favoreciéndose indebidamente al **OPERADOR**, arguyéndose como fundamento de las anteriores modificaciones presuntas afujías financieras de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, veamos:

Que la Empresa de Aseo de Pereira S.A E.S.P., presenta en la actualidad dificultades financieras que implican una inminente liquidación de la misma, por efectos de las pérdidas acumuladas que presenta en sus estados contables.

Tal como se analizó con las modificaciones introducidas con el OTROSÍ #2 suscrito el **20 de diciembre de 2007**, al reducirse en un 25% la **REMUNERACIÓN** pactada, dicha circunstancia a no dudarlo afectó las finanzas de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, usando como fundamento la situación propiciada por la anterior modificación con la cual se había violado la **LEY DEL CONTRATO** al introducirle modificaciones a los **PLIEGOS**, cuyos efectos nocivos forzaron una nueva modificación cuando transcurrían dos (2)

<sup>21</sup> Tal como se estableció en la siguiente cláusula:

**“Cláusula 5 . PLAZO Y VIGENCIA DEL CONTRATO**

*La prestación del servicio por parte de EL OPERADOR será por veinte (20) años contados a partir del día en que se suscriba el Acta de Iniciación y podrá ser prorrogado cuando las condiciones técnicas, jurídicas o financieras lo determinen, una vez determinada su conveniencia por parte de la Empresa Contratante. La vigencia del presente contrato será por el término comprendido entre el día de su perfeccionamiento y la firmeza de su liquidación.”*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 80 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

años, seis (6) meses y diecinueve (19) días de la aplicación de la reducción de la remuneración pactada.

En esta nueva ocasión, se le quitó al OPERADOR la carga de pagar el 3.2% para contratar la INTERVENTORÍA, la que para entonces no se había contratado, estableciéndose que en adelante sería la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** quien ejercería la INTERVENTORÍA lo cual no es jurídicamente viable, ya que la INTERVENTORÍA la ejerce un tercero ajeno a las partes involucradas en un contrato estatal.

Veamos las modificaciones introducidas con el **OTROSI #03 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el **9 de julio de 2010**, las cuales contravienen lo establecido en los PLIEGOS de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No.1 DE 2006**:

*“Cláusula 2. La Cláusula 5 del Contrato de Operación quedará de la siguiente manera: **CLAUSULA 5: PLAZO Y VIGENCIA DEL CONTRATO** – La prestación del servicio por parte de EL OPERADOR será por treinta (30) años contados a partir del día en que se suscriba el Acta de Iniciación, incluida una prórroga de diez (10) años que se concede mediante el presente Otrosí y podrá ser prorrogado cuando las condiciones técnicas, jurídicas o financieras lo determinen, una vez determinada su conveniencia por parte de la Empresa Contratante.*

*Cláusula 3. La Cláusula 6 del Contrato de Operación quedará de la siguiente manera: **CLAUSULA 6: REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONOMICAS DEL OPERADOR***

*6.1 Remuneración del Operador. La retribución a EL OPERADOR, como contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, estará constituida por el porcentaje establecido en su favor en este contrato de los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio. Dicho recaudo mensual se realizará con basa en las tarifas establecidas por LA EMPRESA en el presente contrato, con sujeción a las variaciones y metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.*

*La remuneración prevista para EL OPERADOR cubre no solamente los costos y gastos de administración, operación y mantenimiento, sino también la*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 81 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

amortización de las inversiones efectuadas por EL **OPERADOR** para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo, para el cumplimiento del presente contrato de operación y para la nueva fase del relleno sanitario La Glorita, por lo cual LA **EMPRESA** no queda obligada con EL **OPERADOR** a pagar suma alguna por concepto de estas inversiones.

Serán de EL **OPERADOR**, sin que se aplique el porcentaje de remuneración a favor de la Empresa Contratante para sus gastos, los rendimientos financieros que generen los recursos derivados de la facturación, la explotación que pueda hacer sobre los Certificados de Carbono de los Mecanismos de Desarrollo Limpio que logre plasmar en el nuevo relleno sanitario y en las zonas que explote en el Relleno Sanitario La Glorita y los servicios que preste por fuera del ámbito territorial del Municipio de Pereira. En este último caso, no están incluidos los ingresos provenientes de los municipios que durante el año 2006 hayan dispuesto en el Relleno La Glorita, considerándose estos municipios como clientes logrados por la gestión comercial de la Empresa Contratante. Los ingresos por concepto de disposición final de estos municipios se incluirán para la liquidación de los porcentajes definidos como remuneración para LA **EMPRESA**, hasta la conclusión de la celda del relleno actual. Cuando se construya el nuevo relleno en el predio que entregará la Empresa Contratante, se incluirán los ingresos para aplicar el porcentaje de remuneración, sobre la disposición que se preste a los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia).

La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será prestada por el operador, y su remuneración se encuentra incluida dentro de lo pactado en la cláusula 6.2 del presente otrosí del Contrato de Operación.

Los escombros para efectos de este contrato son todos aquellos residuos considerados como tales en el Decreto 1713 de 2002 y demás normas concordantes que determina que son los residuos sólidos sobrantes de las actividades de construcción, reparación o demolición de las obras civiles o de otras actividades conexas, complementarias o análogas y que se encuentren abandonadas en vías o espacios públicos.

El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en los párrafos anteriores y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo entre EL **OPERADOR** y dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 82 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo. Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar las retribuciones a pagar a LA **EMPRESA**.

**6.2 Derechos económicos de LA EMPRESA.** Se establece que, de los ingresos del servicio según lo previsto en este Contrato, existirá una parte que es de propiedad de **LA EMPRESA** para cumplir sus finalidades y otra que es de propiedad del **OPERADOR**, según las siguientes reglas:

EL **OPERADOR** deberá pagar para cada año un porcentaje de participación sobre los ingresos totales obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de sus servicios, según lo previsto en el numeral anterior.

(i) Recursos de propiedad de LA **EMPRESA**. Para cubrir las obligaciones de LA **EMPRESA**, esta percibirá como remuneración única un porcentaje sobre los recaudos totales obtenidos por EL OPERADOR, provenientes de la prestación del servicio de aseo objeto del contrato, así: 5% en el año 2007 ; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% entre el 01 de enero y el 31 de julio de 2010; 10,10% para el periodo comprendido entre el 01 de agosto y el 31 de diciembre del 2010, 11,10% para el año 2011, 12,10% para el 1 de enero del 2012 y el 28 de febrero del año 2027; y el 13,7% para el periodo comprendido entre el 01 de marzo del año 2027 y el 28 de febrero del año 2037.

**PARAGRAFO 1:** En la tarifa contemplada en el presente numeral se tiene implícito un 0,23% como retribución a LA EMPRESA por los valores que ésta hubiera dejado de percibir como consecuencia de los retrasos en la ejecución del proyecto de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Por lo tanto, quedan transados o conciliados los compromisos pactados con anterioridad al presente documento contractual en el otrosí #2.

**PARAGRAFO 2:** Adicional a la remuneración antes establecida, LA **EMPRESA** recibirá de EL **OPERADOR** la suma de dos mil millones de pesos m/cte. (\$2.000.000.000) antes del 31 de diciembre del año 2010, ochocientos (\$800.000.000) millones de pesos m/cte., antes del 31 diciembre del año 2011 y seiscientos (\$600.000.000) millones de pesos m/cte., antes del 30 de noviembre del año 2012.

**PARAGRAFO 3:** De la remuneración correspondiente a LA **EMPRESA**, EL **OPERADOR** transferirá durante los primeros diez (10) días calendario



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 83 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

siguientes a la finalización del mes anterior, la suma de doscientos millones de pesos m/cte., (\$200.000.000) aplicando el mecanismo de giro directo por parte de la Empresa que efectúe el Recaudo del servicio de aseo. Una vez realizado el pago se efectuará por las partes la conciliación respectiva a más tardar dentro de los diez (10) días calendario siguientes y la diferencia resultante será pagada si es superior, a más tardar dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes a la fecha en que se suscriba la conciliación, con el mismo proceso de transferencia directa aquí previsto; en ningún caso podrá pasar al mes siguiente. El valor establecido en el presente párrafo se ajustará semestralmente de acuerdo con el promedio mensual de ingresos percibido por la Empresa de Aseo durante el semestre, expresado en múltiplos de millón.

**PARAGRAFO 4: La provisión de clausura y Posclausura por el relleno actual, que debe ser girado a LA EMPRESA se pagara adicionalmente a lo previsto en el párrafo 1 de esta cláusula, dentro del mismo plazo.**

Para tales efectos el **OPERADOR** reportara a cierre del segundo día hábil de cada mes a la Dirección Comercial del **OPERADOR** el valor y las toneladas dispuestas en el mes anterior, para que se incluya dentro de la liquidación comercial de los valores a transferir. Luego de este proceso y del pago realizado la conciliación con **LA EMPRESA** y se harán los ajustes a que hubiere lugar en el periodo de pago subsiguiente.

**PARAGRAFO 5:** Cualquier ajuste a la dinámica tributaria o de regulación sobre la facturación y recaudo conjunto que se genere y que afecte el pago de las transferencias aquí previstas, será cubierto por el beneficiario o destinatario de los pagos en la proporción correspondiente de acuerdo con las normas que en este sentido se expidan.

**(ii)** Para los mismos efectos y sin perjuicio de lo anterior, como fuente de pago complementaria en forma concordante, preparará los documentos que servirán de soporte al ente territorial para solicitar de manera efectiva el cambio de destinación de los recursos de la participación de propósito general para saneamiento básico, de que trata el artículo 78 de la Ley 715 de 2003 ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo el seguimiento correspondiente, con el fin de solicitar la modificación de la destinación de subsidios para estos servicios especiales, por estar previstos en el artículo 76.1 dentro de las competencias en servicios públicos en la misma ley, y según las normas que rigen el servicio de aseo público en Colombia



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 84 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**(iii) A partir de la suscripción del presente Otrosí, La Interventoría al Contrato de Operación será ejercida por LA EMPRESA en forma directa.**

*El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en los párrafos anteriores y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo entre **EL OPERADOR** y dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el párrafo anterior. Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a **LA EMPRESA** como a la Interventoría del contrato.*

**6.3. Cartera anterior:** *La cartera vencida con menos de dos periodos de facturación se denominará CARTERA CORRIENTE y la que tenga más de dos periodos de facturación se denominará CARTERA VENCIDA. Tanto la cartera CORRIENTE como VENCIDA anterior a la iniciación del contrato de operación será exclusiva de **LA EMPRESA** Contratante pero la facturación y la gestión de recuperación de la CARTERA VENCIDA la realizará **EL OPERADOR** con un porcentaje de la misma equivalente al 16% de recuperación efectiva. La recuperación de la CARTERA CORRIENTE causará únicamente lo que cobre la entidad de facturación conjunta, lo cual será pagado por la Empresa Contratante. En ese periodo se causará únicamente lo que cobre la entidad de facturación conjunta lo cual será pagado por la Empresa Contratante. Dichos dineros serán trasladados a las cuentas de **LA EMPRESA** dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la suscripción del acta de conciliación.”*

Ahora bien, la INTERVENTORÍA en el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** es obligatoria, no solo porque así se previó desde los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006** sino porque es obligación contratar una interventoría para los contratos de concesión, especialmente si su complejidad, extensión o naturaleza lo ameritan, según lo establece el artículo 32 de la Ley 80 de 1994<sup>22</sup>, que señala que **“En los contratos de obra que hayan**

<sup>22</sup> **ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 85 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.*”, teniendo en cuenta que parte de las obligaciones de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** era la ampliación del Relleno Sanitario “LA GLORITA”, siendo claro para el Legislador que el INTERVENTOR debe ser ajeno a las partes contratantes.

Más recientemente en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), complementando la Ley 80 de 1993, se determinó que la interventoría se encargaría del **seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato**, y es obligatoria cuando el seguimiento requiere conocimiento especializado o cuando la complejidad o extensión del mismo lo justifiquen.

Por regla general la interventoría es obligatoria para los contratos de concesión, debido a su complejidad, extensión y la necesidad de conocimientos especializados para su seguimiento.

La principal diferencia de la INTERVENTORÍA con la Supervisión es que la primera es realizada por un tercero externo con conocimientos especializados, cuando el seguimiento técnico o la complejidad del contrato lo justifican, mientras la Supervisión **es ejercida directamente por la entidad estatal, cuando el contrato no requiere conocimientos técnicos especializados para su seguimiento.**

En el Estatuto Anticorrupción se previó respecto de la INTERVENTORÍA y la SUPERVISIÓN, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las*

---

**1. Contrato de Obra** Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.

(La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 86 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

**PARÁGRAFO 1.** *En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

**PARÁGRAFO 2.** *El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

**ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** *La supervisión e interventoría contractual implica el*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 87 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

**PARÁGRAFO 1.** *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

**PARÁGRAFO 2.** *Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:*

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.*

**(Nota:** *Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013.)*

**PARÁGRAFO 3.** *El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 88 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

*Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.*

**PARÁGRAFO 4.** *Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.*

**ARTÍCULO 85. Continuidad de la interventoría.** *Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.*

**PARÁGRAFO .** *Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal; el Gobierno Nacional regulará la materia. En este evento podrá darse aplicación al artículo 7 de la Ley 1150, en cuanto a la posibilidad de que la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.”.*

De lo expuesto, las funciones de la INTERVENTORÍA no pueden ser ejercidas por la entidad contratante, pues el INTERVENTOR por definición es un TERCERO ajeno a los contratantes, siendo obligatorio contar con un INTERVENTOR el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001.**

Ahora bien, como sustento del OTROSÍ #3 se tuvo en cuenta el documento denominado ANÁLISIS SITUACIÓN FINANCIERA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA, del 30 de abril de 2010, del que se traen a colación los siguientes apartes:

**“1 ANTECEDENTES.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 89 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

En marzo de 2006 fue realizado por parte del señor **GEOVANIS ARRIETA BERNATE**, Ingeniero consultor, una Asesoría Técnica, Económica y Financiera para determinar la viabilidad en la prestación del servicio de aseo en la Ciudad de Pereira. Estudio en el cual se analizaron aspectos relacionados con la estructura organizacional y administrativa de la Empresa, los aspectos comerciales, técnicos, operativos y los relacionados con el manejo contable y financiero de la Empresa.

(...)

Al analizar los escenarios construidos se podría señalar que existen condiciones dentro de los mismos que en realidad no reflejarían una mejora en la situación financiera de la Empresa o que por lo menos no reflejaría un incremento en los ingresos. Por ejemplo, en el escenario uno, se contempla unos ingresos para 2007 de \$15.591 millones, mientras que en el escenario dos dichos ingresos alcanzarían los \$17.854 millones; algo que no tiene sentido, si se tiene en cuenta que la diferencia entre ambos escenarios supone una disminución de subsidios y un aumento en contribuciones, situación que de hecho generaría para la Empresa los mismos ingresos, viéndose beneficiado el Fondo de Solidaridad y Redistribución del ingreso - FSRI- por cuanto el déficit a financiar con cargo a los recursos del fondo sería menores (igual sucede para el resto de períodos). Por otra parte se contempla en el escenario dos la reducción de costos y gastos operacionales y administrativos en un 35% promedio, sin que se realice un estudio de cargas laborales que permita establecer las necesidades reales de personal requerido por la Empresa y un análisis de los posibles cargos que en sí podrían ser suprimidos.

Igualmente, existen deficiencias en cuanto a los resultados obtenidos en el escenario tres, que incluye el tratamiento en disposición por parte de biorganicos; en tal sentido, no existe claridad frente al por qué se reducen los ingresos en relación con lo planteado en el escenario dos, si se tiene en cuenta que los ingresos deberían ser los mismos y lo que se aumentaría serían los costos por los valores que la Empresa debería pagar a Biorganicos, además de que se verían reducidos los costos en el manejo del relleno por la menor disposición que se realiza en el mismo.

(...)

Frente al modelo formulado por CEFINCO S.A., tanto las variables de entrada como los resultados obtenidos contemplan una alternativa enfocada en



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 90 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*conseguir un inversionista externo para la Empresa que asuma el control de la misma, sin que se especifique claramente bajo que modalidad. De ahí que se refiera a una reducción de los costos y gastos por parte del inversionista, el cubrimiento de las obligaciones derivadas del pasivo pensional los cuales según el flujo de tesorería se transferirían al Municipio para cancelar las mesadas pensionales, la asunción de las deudas adquiridas por la Empresa por leasing, lixiviados y demás con vigencia superior a 2006, la transferencia de recursos al municipio del 3.2% de la facturación por concepto de interventoría, la liquidación de los empleados por parte del nuevo inversionista, la compra del parque automotor de la Empresa por parte del inversionista (sin que se especifique a quien se pagará el valor de éstos) y el aporte de un valor de \$5.501 millones en capital de trabajo para asegurar la viabilidad de la empresa.*

*En el estudio no se menciona cómo funcionaría entonces la Empresa a partir de ese momento, cuál sería su estructura administrativa, sus funciones, con cuanto y con qué tipo de personal operaría, cuál sería su estructura de ingresos y gastos, entre otros aspectos.*

*Todo esto permite establecer que el estudio realizado por CEFINCO S.A más allá de buscar alternativas que permitieran lograr una viabilidad de la Empresa, recomendaba que la empresa fuera en si manejada por el inversionista externo, sin establecer de que tipo y bajo qué modalidad; alternativa que no fue la finalmente acogida por las directivas de la Empresa, pero que al parecer si sirvió para que se decidiera entregar el servicio de aseo del Municipio de Pereira en concesión a un operador privado.*

## **2. CONTRATO DE CONCESION OPERACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A ESP.**

*Al parecer, los estudios que sirvieron de base para llevar a cabo el proceso de convocatoria fueron los formulados por CEFINCO cuya alternativa planteada en su estudio no concuerda con las alternativas presentadas a la Junta Directiva en Agosto de 2006 y que condujo a la autorización de parte de ésta para llevar a cabo el proceso de contratación de la operación, y ante la cual se presentaron las siguientes alternativas.*

*(...)*

*De acuerdo con lo anterior, Parecería entonces que no existen los estudios mencionados en las consideraciones del contrato de operación celebrado con*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO                      FECHA                      VERSIÓN                      PÁGINAS

FO 1.3.2-121              01.02.2025              2.0                      Pág. 91 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Atesa, que permita establecer el análisis de las alternativas presentadas a la Junta Directiva para la toma de una decisión efectiva, y que la decisión final es contraria a la alternativa planteada por CEFINCO, en su diagnóstico realizado para el período 2000 a 2006 y las proyecciones efectuadas en el mismo; el cual al parecer buscaba el manejo total de la Empresa por parte de un inversionista privado desconociéndose mediante qué sistema de participación.*

(...)

*Durante el período de ejecución del contrato de concesión suscrito con Atesa de occidente, la Empresa de Aseo de Pereira, ha percibido recursos tanto por interventoría como por recaudo; los cuales constituyen la principal fuente de financiación para las actividades que en cuanto a su objeto y naturaleza debe realizar la Empresa de Aseo de Pereira, y que hasta abril de 2010 totalizan un valor de \$7.800 millones de pesos, de acuerdo con el siguiente detalle:*

*Cuadro 1. Ingresos percibidos por ejecución contrato de concesión*

Años	Interventoría	Recaudo	Cierre y Clausura	Total
2007	422,580,533	553,888,283	511,479,909	1,487,948,725
2008	685,018,552	1,161,006,030	836,826,757	2,682,851,339
2009	759,735,380	1,567,103,565	372,380,535	2,699,219,480
2010	275,260,937	683,144,751	-	958,405,688
<b>Total</b>	<b>2,142,595,402</b>	<b>3,965,142,629</b>	<b>1,720,687,201</b>	<b>7,828,425,232</b>

*Con éstos recursos la Empresa ha venido financiando sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones; acumulando recursos netos en caja al cierre de la vigencia 2009 por valor de \$1.722 millones; pero que una vez agotados los recursos del patrimonio autónomo pensional constituido para financiar las mesadas del personal pensionado y jubilado de la Empresa; resultarán insuficientes para cubrir éstas y otras de las obligaciones de la Empresa.*

(...)

*Con el propósito de mejorar las condiciones financieras de la Empresa y hacerla autosostenible, se han llevado por parte de la Gerencia con la debida autorización de su junta directiva otras acciones encaminadas a obtener utilidades que permitan mejorar la situación patrimonial de la Empresa y evitar su cierre definitivo. Fue así como finalizando la vigencia 2009, la Empresa llevo a cabo un plan de retiro voluntario para los trabajadores oficiales*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 92 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*sindicalizados que decidieran retirarse en forma voluntaria, proceso que se llevó a cabo entre los meses de noviembre y diciembre con la debida autorización de la Junta Directiva, al cual se acogieron un total de 11 trabajadores oficiales de 15 posibles y cuyas bonificaciones totalizaron los \$1.403,2 millones. De igual manera, la Empresa contrato un estudio de reorganización administrativa con la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP; cuyos resultados fueron entregados en el mes de diciembre, y en cuya propuesta se contempla una planta de personal compuesta por seis (6) empleados públicos, una planta sin trabajadores oficiales, la tercerización de algunos servicios de apoyo como: Asesoría Jurídica, Control Interno y Contabilidad.*

*(...)*

*Sin embargo, las proyecciones realizadas por la Empresa bajo este contexto, permiten establecer que ni aun sin el personal de trabajadores oficiales, se generaría una utilidad suficiente que permita mejorar la situación financiera de la Empresa en el corto y mediano plazo en cuanto al estado de resultados, balance general y flujo de caja se refieren. Por lo que es necesario tener en cuenta otras alternativas que permitan el financiamiento del pasivo pensional, las inversiones y mantenimiento del relleno sanitario La Glorita y los procesos de interventoría relacionados con el contrato de operación suscrito con Atesa de Occidente, dado a que como se mencionó los recursos transferidos por ésta en desarrollo del contrato de operación no alcanzarían para cubrir estas obligaciones en las condiciones actuales de la Empresa.*

*(...)*

*3.2.1 Fusión con el municipio u otra entidad descentralizada del orden municipal. Ante una eventual liquidación de la Empresa de Aseo de Pereira, las actividades que actualmente desarrolla, deberán ser asumidas por el municipio, quien tendría la obligación de asumir el pago de las mesadas pensionales tanto del personal jubilado, como del personal pensionado con prima vitalicia a cargo de la empresa, y como aquellas que vienen siendo compartidas con otras entidades, en especial con el Seguro Social. Así mismo deberá asumir las obras de mantenimiento del relleno sanitario La Glorita en lo concerniente a los vasos 1, 2, 3, 4 y 5; la interventoría al contrato de operación celebrado con Atesa, la financiación del transporte, recolección y manejo de escombros, la inversión en el mantenimiento y reposición de canastillas, los programas de cultura ciudadana y los posibles gastos administrativos en los*



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 93 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

que deba incurrir, que se asume podrían ser para la vigencia 2011 de \$179 millones.

*Para cumplir dichas funciones el Municipio obtendría por parte del operador los recursos producto del ejercicio de la interventoría, que corresponden al 3.2% de la facturación realizada (exceptuando servicios prestados por fuera de la jurisdicción del Área Metropolitana) y el 8% para 2010, 9% para 2011, y 10% para el período 2012 a 2027 de los recaudos tanto por facturación directa, como masiva que obtenga el operador; así como los ingresos producto de arrendamiento de propiedades de la empresa.*

*En tal sentido con los recursos provenientes de la participación en el recaudo financiaría lo correspondiente a las mesadas pensionales y obtendría excedentes para cubrir parte de los pagos por transporte y recolección de escombros; y con los valores recibidos por concepto de interventoría (3.2% de la facturación) cubriría los gastos en que incurre por esta labor y parte de los gastos administrativos e inversiones que requiera ejecutar; obteniendo pérdidas durante los tres primeros años.*

(...)

#### **4. PROPUESTA MODIFICACION REMUNERACION DEL CONTRATO DE OPERACIÓN.**

*Como se manifestó anteriormente el estudio realizado por CEFINCO, baso su escenario en la posibilidad de conseguir un inversionista externo, en el entendido de que fuera dicho inversionista quien asumiera el manejo de la Empresa, de ahí que con los recursos producto de la remuneración propuesta en el estudio habría sido posible financiar las mesadas pensionales que se habrían cubierto con la participación otorgada por el concesionario por concepto de recaudo y con los recursos del 3.2% sobre la facturación se asumiría la contratación de una interventoría. Por ende al no darse este proceso tal como lo proponía CEFINCO y al haber aperturado un proceso de contratación para la entrega del servicio de aseo a un operador privado tomando como base los porcentajes de remuneración establecidos por CEFINCO; resulta claro que la empresa no contaba con recursos para financiar el resto de las operaciones administrativas y operativas requeridas, es decir el pago de los trabajadores oficiales y empleados públicos, sus gastos de funcionamiento, transferencias e impuestos y gastos de inversión requeridos en el relleno sanitario La Glorita; los cuales durante el período 2007 hasta la fecha se vienen financiando con el producto de los recursos*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 94 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*transferidos por Atesa. Es por ello, que de no ser factible una fusión o liquidación de la actual Empresa de Aseo de Pereira, para que sea otra entidad pública quien asuma las funciones y actividades que ésta realiza, se recomendaría entonces la iniciación de un proceso de renegociación del contrato de operación, de tal manera que puedan obtenerse recursos adicionales con los cuales se logre estabilizar las finanzas de la Empresa de Aseo de Pereira en el corto y mediano plazo y asegurar su sostenibilidad en el largo plazo, a la vez que se generarían utilidades operativas que mejorarían los indicadores financieros y mejoraría la calificación de riesgo que en la actualidad tiene asignada la Superintendencia.*

*Se buscaría entonces modificar la remuneración actual que se encuentra pactada en el contrato de operación, los cuales se refieren a un 3.2% de los valores facturados por Atesa como pago por concepto de la interventoría, y de un 8% para 2010, 9% para 2011 y 10% para el período 2012 a febrero de 2027; como retribución por los recaudos obtenidos por concepto de facturación masiva y directa (exceptuando de éstos la facturación y los recaudos que se obtienen de usuarios localizados fuera del Área Metropolitana), de tal forma que dichos porcentajes sean mejorados y que permita obtener mayores ingresos por parte de la Empresa que posibilite la generación de utilidades que reviertan en su recuperación patrimonial.*

*A finales de 2007, se suscribió entre las partes el otrosi #2 al contrato de operación, en el cual se estableció que la Empresa de Aseo de Pereira remuneraría a Atesa de Occidente con un porcentaje del 1% para 2008, 2% para 2009 y 2.5% para 2010 a 2027 del recaudo total realizado por Atesa, por concepto de recolección, transporte y manejo de escombros ilegales y limpieza de monumentos, los cuales deberían ser sufragados por el Municipio y que al no ser así afecto aún más la situación financiera de la Empresa; por cuanto los recursos que deberían ser destinados a la financiación futura del pasivo pensional, se redujeron por efectos de lo consignado en dicho otrosí.*

*Para lograr los objetivos propuestos se contempla efectuar una renegociación de la remuneración del contrato basado en los siguientes aspectos.*

- 1. Obtención de utilidades en el corto plazo que permita el fortalecimiento del patrimonio de la Empresa y evite la disolución de la misma.*
- 2. Obtención de mayores ingresos para los años 2010 y 2011, con el fin de obtener utilidades contables y el mejoramiento de los indicadores de liquidez, endeudamiento, cobertura y el indicador de financiamiento agregado.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 95 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

3. Reducción de gastos administrativos y realización de inversiones estrictamente requeridas en aplicación al estudio realizado por la ESAP.
4. Asegurar el financiamiento de las mesadas pensionales futuras.

*En tal sentido se plantea un escenario, construido bajo las siguientes variables de entrada.*

*(...)*

19. *En cuanto a los aspectos remuneratorios del contrato se tendría:*

- a. *El reconocimiento de una remuneración adicional como prima de éxito para 2010 por un valor de \$2.000 millones de pesos, y de \$1.400 millones para 2011.*
- b. *Modificación de la remuneración del contrato, el cual sería en un porcentaje único aplicable sobre el total de los recaudos, del 9.72% en el 2010, 10.72% en el 2011 y del 11.72% desde enero de 2012 hasta febrero de 2027, aplicable sobre el total de recaudos que realice Atesa de Occidente, exceptuando los nuevos negocios que realice el operador hacia futuro.*
- c. *La prestación del servicio de recolección, transporte y manejo de escombros ilegales y la limpieza de monumentos sin que por ella el operador perciba una remuneración adicional, teniendo en cuenta que el costo por la prestación de éstos servicios se encuentra implícita dentro del porcentaje único de remuneración a pactar.*

20. *Como contraprestación y de acuerdo con las pre-negociaciones realizadas con el operador se contempla una prórroga al plazo inicialmente pactado en el contrato de 10 años adicionales, para lo cual la remuneración durante este período se propone incrementar a un 14% o 15% calculado sobre los recaudos efectuados por el operador contemplados en el numeral anterior.*

**4.1 Porcentaje Único de Remuneración.** *En el año 2008 Atesa de Occidente facturo por concepto de facturación directa y masiva del servicio de aseo un total de \$22.003 millones (\$1.833 millones promedio mes), de los cuales recaudo por el servicio en dicho período un total de \$20.129 millones, con una eficiencia de recaudo del 91.4%. Para el año 2009, el total facturado objeto de remuneración presento un incremento del 9.8% (\$2.140 millones aprox.), mientras que el recaudo presento un incremento del 16% (\$3.100 millones*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 96 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*aprox) con respecto al recaudo del 2008 y el nivel de efectividad en el recaudo fue del 96.4%, esto gracias al cambio en el sistema de facturación y recaudo el cual a partir de abril de 2009 se viene realizando a través de la factura del servicio de energía, y que no permite el pago de valores individuales.*

*En términos generales entre enero de 2008 y diciembre de 2009, Atesa de Occidente ha facturado por servicios de aseo un total de \$47.060 millones de los cuales remunera a la Empresa sobre \$46.000 millones con un porcentaje del 3.2 por concepto de interventoría. Así mismo, en dicho período ha efectuado recaudos por la suma de \$44.600 millones, de los cuales es objeto de remuneración para la Empresa la suma de \$43.100 millones, sobre los cuales se aplica un porcentaje que para 2010 es del 8%.*

*(...)*

*De otra parte la cláusula 6 del contrato de operación, modificada mediante Otro si No. 2 de Diciembre de 2007, establece que sobre el total de recaudos se debe aplicar un 2.5% para el período 2010 a 2027, como remuneración por el servicio de recolección, transporte y manejo de escombros ilegales y clandestinos, así como por la limpieza de monumentos, y cuyos costos según los recaudos proyectados serán como a continuación se establece:*

*(...)*

*En conclusión, esta alternativa permitiría que la Empresa pueda continuar operando, obteniendo resultados contables positivos, fortaleciendo su patrimonio institucional, asegurando recursos para financiar tanto las actividades propias de su objeto social, como la de realizar las inversiones requeridas tanto en el mantenimiento del relleno, como las que en materia ambiental y de responsabilidad social debe desarrollar; de igual manera permitiría que tanto el personal jubilado y pensionado a cargo de la Empresa pueda continuar percibiendo sus mesadas pensionales sin contratiempos.*

*Para el período 2027 a 2037, tiempo durante el cual se efectuaría la prorroga al plazo inicialmente pactado dentro del contrato de operación (clausula 5), la Empresa obtendría ingresos adicionales cercanas a los 60.000 millones de pesos, que le representarían utilidades promedio anuales que superan los \$1.000 millones durante este período y un flujo de caja acumulado de más de 20 mil millones de pesos corrientes.*



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 97 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Con esta propuesta la Empresa percibiría durante el total del período de ejecución del contrato de operación (incluida la prórroga) nuevos ingresos que para el efecto se calculan en un monto cercano a los \$65.000 millones (aproximadamente \$31.000 millones de pesos de 2010), de los cuales \$58.409 millones se obtendrían de los recursos que entrarían a la Empresa por concepto de la remuneración del período 2027 a 2037, \$3.274 millones por los ajustes efectuados en cuanto a impuestos se refiere, \$715 millones por ajustes en los porcentajes de remuneración y \$3.400 millones por prima operativa que se percibiría en 2010 y 2011. En total los ingresos que percibiría la Empresa en dicho período representarían el 13.03% de los recaudos proyectados que haría el operador durante el período 2010 a 2037, lo cual constituiría la rentabilidad de la empresa por la entrega del servicio al operador.”*

En el siguiente cuadro se muestra la variación de la REMUNERACIÓN y la INTERVENTORÍA, así como la COMPENSACIÓN pactada con el OTROSÍ #3, comparando lo pactado inicialmente junto con la modificación anterior -la del OTROSÍ #2-, veamos:

AÑO	REMUNERACIÓN PLIEGOS Y CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001	REMUNERACIÓN OTROSÍ #02	REMUNERACIÓN OTROSÍ #03	PORCENTAJE INTERVENTORÍA SEGÚN LOS PLIEGOS DE CONDICIONES	PORCENTAJE INTERVENTORÍA OTROSÍ #03
2007	5%	5%	5%	3,2%	
2008	6%	5%	6%	3,2%	
2009	7%	5%	7%	3,2%	
2010	8%	5,5%	8% <sup>23</sup> 10,10% <sup>24</sup>	3,2%	0%
2011	9%	6,5%	11,10%	3,2%	0%
2012	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2013	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2014	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2015	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2016	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2017	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2018	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2019	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2020	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2021	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2022	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2023	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%

<sup>23</sup> Entre el 01 de enero y el 31 de julio de 2010.

<sup>24</sup> Entre el 01 de agosto y el 31 de diciembre del 2010.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 98 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

2024	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2025	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2026	10%	7,5%	12,10%	3,2%	0%
2027	10%	7,5%	12,10% <sup>25</sup> 13,70% <sup>26</sup>	3,2%	0%
2028			13,70%		0%
2029			13,70%		0%
2030			13,70%		0%
2031			13,70%		0%
2032			13,70%		0%
2033			13,70%		0%
2034			13,70%		0%
2035			13,70%		0%
2036			13,70%		0%
2037			13,70%		0%

En principio parecería que con el OTROSÍ # 3 se hubiese beneficiado a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, al incrementarse la REMUNERACIÓN, empero la realidad es ostensiblemente contraria a lo que se quiso hacer ver, al haberse beneficiado de manera indebida al OPERADOR reduciendo los dineros que debía aportar, tanto por la REMUNERACIÓN como por la INTERVENTORÍA, pero además por los beneficios económicos que esperaba percibir por la ejecución del proyecto de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), que las partes transaron en un 0,23% como compensación por su no ejecución, habiéndosele quitado la obligación del pago del 3.2% por concepto de la INTERVENTORÍA, de suerte que a la nueva REMUNERACION que se obligó el OPERADOR habría que descontarle 3.43% de las condonaciones y compensaciones mencionadas para obtener en términos reales la nueva REMUNERACIÓN de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, teniendo en cuenta que antes de la suscripción del OTROSÍ #3 venía incluyendo dentro de la REMUNERACIÓN del OPERADOR el 3.2% de la INTERVENTORÍA, veamos:

AÑO	REMUNERACIÓN PLIEGOS Y CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001	REMUNERACIÓN PLIEGOS MÁS COSTO INTEVENTORÍA	REMUNERACIÓN OTROSÍ #003	MONTO DEL FAVORECIMIENTO INDEBIDO AL OPERADOR (incluyendo el 0,23% por compensación)
2007	5%	8,2%	5%	N.A.
2008	6%	9,2%	6%	N.A.
2009	7%	10,2%	7%	N.A.

<sup>25</sup> Entre el 1º de enero y el 28 de febrero del año 2027.

<sup>26</sup> Entre el 28 de febrero y el 31 de diciembre del año 2027.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 99 de 265
--------------	------------	-----	----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

2010	8%	11,2%	8% <sup>27</sup> 10,10% <sup>28</sup>	3,2% <sup>29</sup> 1,33% <sup>30</sup>
2011	9%	12,2%	11,10%	1,33%
2012	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2013	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2014	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2015	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2016	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2017	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2018	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2019	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2020	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2021	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2022	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2023	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2024	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2025	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2026	10%	13,2%	12,10%	1,33%
2027	10%	13,2%	12,10% <sup>31</sup> 13,70% <sup>32</sup>	1,33%
2028			13,70%	
2029			13,70%	
2030			13,70%	
2031			13,70%	
2032			13,70%	
2033			13,70%	
2034			13,70%	
2035			13,70%	
2036			13,70%	
2037			13,70%	

Para explicar en mejor manera el anterior cuadro, con el argumento de que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** incrementaría la REMUNERACION pactada, mejorando las finanzas de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, lo cual justificaba de manera muy temprana prorrogar en un 50% el PLAZO del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, lo cierto es que si se descuentan el 0,23% que se pactó por la compensación por el incumplimiento de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** por los retrasos en la ejecución del proyecto de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y si se tiene en cuenta que se condonó el 3.2% de la INTERVENTORÍA que debía pagar **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** durante la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE**

<sup>27</sup> Entre el 01 de enero y el 31 de julio de 2010.

<sup>28</sup> Entre el 01 de agosto y el 31 de diciembre del 2010.

<sup>29</sup> Entre el 01 de enero y el 31 de julio de 2010.

<sup>30</sup> Entre el 01 de enero y el 31 de julio de 2010.

<sup>31</sup> Entre el 1º de enero y el 28 de febrero del año 2027.

<sup>32</sup> Entre el 28 de febrero y el 31 de diciembre del año 2027.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 100 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, lo cierto es que a la postre, con el OTROSÍ #3 no se mejoraron las finanzas de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** y más bien se benefició indebidamente al OPERADOR en los porcentajes que se muestran en la última columna de la tabla anterior.

La modificación introducida con el OTROSÍ #3, desconoció las condiciones establecidas en la etapa de formación del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, conforme al siguiente recuento:

Condiciones plasmadas en los **TERMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA N° 001/2006**:

***“34.3. Disposición final***

*El oferente presentará en este componente, con su propuesta, un Manual de operación del relleno sanitario, que contendrá como mínimo los elementos de que trata la normatividad vigente al respecto y la relación de equipos y personal que utilizará para garantizar la prestación del servicio.*

*En relación con la responsabilidad del operador se establecen las siguientes reglas:*

*(...)*

*d) Existe actualmente un contrato con la empresa Biorganicos del Otún S.A. para la actividad complementaria de aprovechamiento, el cual así mismo será cedido con la firma del contrato de operación. El Operador deberá respetar el contrato en cuestión, en todos sus componentes y plazos, hasta la terminación del mismo, sin perjuicio de que, de común acuerdo, pudieran renegociarlo. Se anexa copia del referido contrato.*

*(...)*

**37. ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA**

*(...)*

**A) Aportes contractuales obligatorios:**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 101 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*El proponente deberá formular oferta formal, como aporte contractual, para cumplir con las siguientes exigencias obligatorias a nivel económico, de los presentes términos de referencia:*

(...)

*c) La interventoría será pagada por el OPERADOR, la cual se establece en el 3.2% de la facturación del servicio de aseo a los usuarios, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los diez primeros días de cada mes. Al finalizar el año se aplicará la indexación por IPC para el periodo siguiente.”*

En desarrollo del proceso de selección, los **TERMINOS DE REFERENCIA**, tuvieron, entre otros, los siguientes ADENDOS:

**ADENDO No. 2  
(10 de enero de 2007)**

Con la cual se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA**:

“(…)

*1. El numeral 1.2.1 sobre delimitación del objeto del contrato se modifica y queda de la siguiente manera:*

*1.2.1. Delimitación del objeto del contrato*

*La EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP a través de la presente Convocatoria pública, pretende seleccionar la persona idónea que en virtud de un contrato de operación del servicio de aseo, opere los componentes que a continuación se señalan, en el perímetro urbano del municipio de Pereira y las zonas rurales del mismo actualmente atendidas por la empresa:*

(...)

*Recolección y transporte hacia las escombreras, que designe el Municipio, de los escombros clandestinos o ilegales generados.*

*Limpieza y aseo de monumentos públicos.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 102 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**2. El numeral 1.2.2 Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento, se modifica y queda de la siguiente manera:**

**1.2.2. Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento**

(...)

**Parágrafo 2.** El Operador se obliga a atender los servicios especiales de limpieza de monumentos y recolección y transporte de escombros clandestinos o ilegales, lo cual será remunerados con cargo a recursos diferentes del ingreso tarifario, por no estar contemplada la retribución de dichas actividades especiales, dentro de la estructura tarifaria del servicio ordinario de aseo. La remuneración por estas actividades corresponde a una suma anual que para el año 2007 será la suma de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000). Para los pagos de esta actividad durante todos los años de la Concesión es obligación del Contratante el efectuar todos los trámites necesarios para la legalización de los recursos para este pago ante la Alcaldía y el Concejo Municipal o en su defecto conseguir los recursos necesarios para cubrir estos compromisos.

Para determinar el valor a pagar para los años siguientes al año 2007, la Empresa Contratante se compromete a efectuar, durante los tres primeros meses contados a partir del inicio del contrato de operación, **un estudio soporte para determinar este valor y presentar al Concejo Municipal un Proyecto de Acuerdo con el propósito de comprometer vigencias futuras del presupuesto municipal** para el pago estipulado de este componente de los ingresos del Operador seleccionado. De ninguna manera éste valor podrá ser inferior a la cifra a pagar en 2007.

**Parágrafo 3.** Los servicios especiales diferentes a los descritos en el parágrafo anterior y que sean presentados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el parágrafo anterior. Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a la Empresa Contratante como a la Interventoría del contrato.

(...)



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 103 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**4. El numeral 1.5 Normativa Aplicable, se modifica y queda de la siguiente manera:**

**1.5. Normativa Aplicable**

*La presente convocatoria de concurrencia de oferentes, los contratos que se suscriban y la prestación del servicio, se someten a las disposiciones de la Ley 142 de 1994; de la Resolución N° 151 de 2001 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las demás normas concordantes, modificatorias y pertinentes. Para efectos de la propuesta, los oferentes deberán analizar la normativa señalada y la relacionada con este servicio público con el propósito de que conozcan a cabalidad el régimen jurídico que regula la presente Convocatoria, el contrato de operación y la prestación del servicio.*

*El Operador del servicio se someterá en todo caso a las normas regulatorias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las normas expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

(...)

**5. El numeral 1.6 Presupuesto y Retribución del Operador, se modifica y queda de la siguiente manera:**

**1.6 Presupuesto y Retribución del Operador.**

*La modalidad o forma de remuneración del contrato a que hace referencia esta convocatoria, no implica para los servicios ordinarios afectación presupuestal ni erogación por parte del Municipio de Pereira ni de la Empresa de Servicios Públicos, por cuanto el pago se efectuará con cargo al recaudo que por concepto de las tarifas del servicio público de aseo en la ciudad, deben pagar los usuarios y cobrar el Operador.*

(...)

*La recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza y aseo de monumentos serán pagados al Operador con recursos del presupuesto Municipal local que tramite la Empresa Contratante, acorde con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 1.2. de estos términos de referencia.*



(...)

**27. El numeral 34.3 Propuesta técnica operativa: Disposición final, se modifica y queda de la siguiente manera:**

### **34.3 Disposición final**

*El oferente presentará en este componente, con su propuesta, un Manual de operación del relleno sanitario, que contendrá como mínimo los siguientes ítems, con valor igual cada uno en la calificación de este componente:*

(...)

- d) ***El Operador tiene la obligación de desarrollar una nueva zona completamente autónoma para la disposición de residuos, de la cual será responsable en sus trámites, incluida la licencia ambiental a su nombre, su diseño, construcción, operación, atención de respuestas y monitoreo de los parámetros ambientales exigidos por la autoridad ambiental, así como el cierre, clausura y posclausura de las zonas que opere. Para estos efectos la Empresa Contratante aportará mediante comodato 13 hectáreas adicionales que han sido adquiridas con este propósito. Si la utilización de este predio no fuere suficiente para el escenario del plazo del contrato, será responsabilidad del Operador en su oportunidad, el desarrollo de un nuevo proyecto que permita garantizar la continuidad de la disposición final en la vigencia del contrato. Al vencimiento del contrato, se revertirá el relleno sanitario a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP con la obligación del Operador de ejecutar las obras de cierre, clausura y posclausura, de las etapas por él operadas.***

(...)

- e) ***Dentro del contexto de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), tanto el CONTRATISTA como el CONTRATANTE tendrán la libertad de vender o explotar los Certificados que Carbono que se generen, así: la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P en el Relleno Sanitario "La Glorita" en las zonas explotadas por la empresa hasta la entrega al Operador del relleno sanitario; el CONTRATISTA en el nuevo relleno sanitario que desarrolle y las zonas del Relleno Sanitario "La Glorita" que desarrolle hasta copar la capacidad del mismo.***



**30. El numeral 37 Elaboración de la propuesta económica, se modifica y queda de la siguiente manera:**

**37. ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA**

(...)

**a) Aportes contractuales obligatorios:**

*El proponente deberá formular oferta formal, como aporte contractual, para cumplir con las siguientes exigencias obligatorias a nivel económico, de los presentes términos de referencia:*

(...)

*b) La suma de Cinco Mil Ochocientos millones de pesos (\$5.800.000.000.00) para la empresa, con destino al fondo de pensiones, liquidaciones e indemnizaciones laborales y otros propósitos de saneamiento de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P, el cual será pagado en un 50% al día hábil siguiente a la firma del contrato y dentro de los siguientes 30 días calendario el saldo equivalente al restante 50%.*

*c) La interventoría será pagada por el Operador, la cual se establece en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados a los usuarios por el Operador, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.*

(...)

*f) Porcentaje de transferencia a la Empresa Contratante. El Operador transferirá a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. un porcentaje de participación sobre los ingresos totales provenientes de los recaudos totales obtenidos por el Operador por la prestación de servicios a los usuarios de la ciudad de Pereira, acorde con lo que se define más adelante. Esta remuneración será pagadera durante los primeros cinco días calendario de cada mes.*

(...)"

**ADENDO No. 3  
(12 de enero de 2007)**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 106 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Con la cual se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA:**

“(..)

**6. Se modifica el numeral 37, en su literal a) Aportes Contractuales Obligatorios, el cual quedará así:**

**a) Aportes Contractuales Obligatorios:**

*El proponente deberá formular oferta formal, como aporte contractual, para cumplir las siguientes exigencias obligatorias a nivel económico, de los presentes términos de referencia:*

(..)

*b) La suma de cinco mil ochocientos millones de pesos (\$5.800.000.000.00) para la empresa, con destino al fondo de pensiones, liquidaciones e indemnizaciones laborales y otros propósitos de saneamiento de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P, el cual será pagado en un 50% al día hábil siguiente a la firma del contrato y dentro de los siguientes 30 días calendario el saldo equivalente al restante 50%.*

*c) La interventoría será pagada por el Operador, la cual se establece en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados a los usuarios por el Operador, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.*

(..)

*f) Porcentaje de transferencia a la Empresa Contratante. El Operador transferirá a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P un porcentaje de participación sobre los ingresos totales provenientes de los recaudos totales obtenidos por el Operador por la prestación de servicios a los usuarios de la ciudad de Pereira, acorde con lo que se define más adelante. Esta remuneración será pagadera durante los primeros cinco días calendario de cada mes.*

(..)



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 107 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**9. Se modifica la Minuta del Contrato, en la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.1. Remuneración del Operador, la cual quedará de la siguiente manera:**

**6.1 Remuneración del Operador.** La retribución al OPERADOR, como, contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, serán los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio. Dicho recaudo mensual se realiza con base en las tarifas que establece la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P en el presente contrato con sujeción a las metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la CRA. Dichas tarifas resultan aplicables desde enero del año 2007 y su metodología y cálculo se contienen en el ANEXO No.3. La remuneración aquí prevista que percibirá el Operador cubre la amortización de las inversiones efectuadas por el OPERADOR para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo y para el cumplimiento del presente contrato de operación, para la nueva fase del relleno sanitario la Glorita, por lo que la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P no queda obligada para con el OPERADOR a pagar suma alguna por concepto de esas inversiones.

(...)

La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada con una suma anual que para el año 2007 será de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000). Para los pagos de esta actividad durante todos los años de la Concesión es obligación del Contratante el efectuar todos los trámites necesarios para la legalización de los recursos para este pago ante la Alcaldía y el Concejo Municipal o en su defecto conseguir los recursos necesarios para cubrir estos compromisos.

Para determinar el valor a pagar para los años siguientes al año 2007, el Contratante se compromete a efectuar, durante los tres primeros meses contados a partir del inicio contrato de operación, un estudio soporte para determinar este valor y presentar al Concejo Municipal Proyecto de Acuerdo con el propósito de comprometer vigencias futuras del presupuesto municipal para el pago estipulado de este componente de los ingresos del Operador seleccionado. De ninguna manera (sic) este valor podrá ser inferior a la cifra a pagar en 2007.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 108 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en el párrafo anterior y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el párrafo anterior. Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P como la Interventoría del contrato.*

**10. Se modifica, en la Minuta del Contrato, la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.2. Obligaciones económicas a cargo del Operador, literal (i) Gastos de Operación de la Empresa Contratante, la cual quedará de la siguiente manera:**

**6.2 Obligaciones económicas a cargo del operador:** Se establecen las siguientes obligaciones económicas con sus conceptos y finalidades institucionales:

*(i) Gastos de la Empresa Contratante. Para cubrir gastos de la Empresa Contratante, el Operador deberá pagar para cada año un porcentaje de participación sobre los ingresos totales obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de sus servicios, según lo previsto en el numeral anterior, así: 5% en el año 2007; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% en el año 2010; 9% para el año 2011 y 10% para el año 2012. Este último valor se mantendrá hasta el final de la Concesión. La participación de qué trata esta cláusula a favor de la empresa contratante comprende o se aplica respecto del recaudo de la totalidad de los ingresos provenientes de la remuneración de todos los servicios prestados a los usuarios de la ciudad de Pereira. Estas sumas serán pagaderas durante los primeros cinco días calendario de cada mes.”. (Se resalta).*

**ADENDO No. 4  
(18 de enero de 2007)**

Con la cual se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA:**



“(…)

**2. Se modifica en la Minuta del Contrato, la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.2. Obligaciones económicas a cargo del Operador, literal (i) Gastos de Operación de la Empresa Contratante, la cual quedará de la siguiente manera:**

**6.2 Obligaciones económicas a cargo del operador:** se establecen las siguientes obligaciones económicas con sus conceptos y finalidades institucionales:

(i) *Gastos de la Empresa Contratante. Para cubrir compromisos de la Empresa Contratante, el Operador deberá pagar para cada año un porcentaje de participación sobre los ingresos totales obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de sus servicios, según lo previsto en el numeral anterior, así: 5% en el año 2007; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% en el año 2010; 9% para el año 2011 y 10% para el año 2012. Este último porcentaje (10%) se mantendrá hasta el final de la Concesión. La participación de qué trata esta cláusula a favor de la empresa contratante comprende o se aplica respecto del recaudo de la totalidad de los ingresos provenientes de la remuneración de todos los servicios prestados a los usuarios. Cuando el operador construya el nuevo relleno en el predio que entregará la empresa contratante, el porcentaje de remuneración se aplicara sobre los ingresos por disposición final proveniente de los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia). Estas sumas serán pagaderas durante los primeros cinco días siguientes a la conclusión del ciclo de recaudo del mes anterior.*

**3. Se modifica la Minuta del Contrato, en la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.1. Remuneración del Operador, la cual quedará de la siguiente manera:**

**1.1. Remuneración del Operador.** *La retribución al OPERADOR, como contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, serán los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 110 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Dicho recaudo mensual se realizará con base en las tarifas que establece LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. en el presente contrato con sujeción a las metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la CRA. Dichas tarifas resultan aplicables desde enero del año 2007 y su metodología y cálculo se contienen en el ANEXO No.3. La remuneración aquí prevista que percibirá el Operador cubre la amortización de las inversiones efectuadas por el OPERADOR para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo y para el cumplimiento del presente contrato de operación, para la nueva fase del relleno sanitario La Glorita, por lo que la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP no queda obligada con EL OPERADOR a pagar suma alguna por concepto de estas inversiones.*

*Serán de EL OPERADOR, sin que aplique el porcentaje de remuneración a favor de la Empresa Contratante para sus gastos, los rendimientos financieros que generen los recursos derivados de la facturación, la explotación que pueda hacer sobre los Certificados de Carbono de los Mecanismos de Desarrollo Limpio que logre plasmar en el nuevo relleno sanitario y las zonas que explote en el Relleno Sanitario La Glorita y los servicios que preste por fuera del ámbito territorial del Municipio de Pereira. En este último caso no están incluidos los ingresos provenientes de la disposición final de residuos de los municipios que durante el año 2006 hayan dispuesto en el Relleno La Glorita, considerándose estos municipios como clientes logrados por la Gestión Comercial de la empresa Contratante. Los ingresos por concepto de disposición final de estos municipios se incluirán para la liquidación de los porcentajes definidos como remuneración para la empresa Contratante, hasta la conclusión de la celda o relleno actual. Cuando se construya el nuevo relleno en el predio que entregará la empresa contratante, se incluirán los ingresos para aplicar el porcentaje de remuneración sobre la disposición que se preste a los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia).*

*La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada una suma anual que para el año 2007 será la suma de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000). En el evento de que el Operador preste el servicio por un tiempo menor a un año, se reconocerá esta suma en forma proporcional. Para los pagos de esta actividad durante todos los años de la Concesión es obligación del Contratante efectuar todos los trámites*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 111 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*necesarios para la legalización de los recursos para este pago ante la Alcaldía y el Concejo Municipal o en su defecto conseguir los recursos necesarios para cubrir estos compromisos.*

***Para determinar el valor a pagar para los años siguientes al año 2007, el Contratante se compromete a efectuar, durante los tres primeros meses contados a partir del inicio del contrato de operación, un estudio soporte para determinar este valor y presentar al Concejo Municipal Proyecto de Acuerdo con el propósito de comprometer vigencias futuras del presupuesto municipal para el pago estipulado de este componente de los ingresos del Operador seleccionado. De ninguna manera este valor podrá ser inferior a la cifra a pagar en 2007.***

*El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en el párrafo anterior y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el parágrafo anterior. Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP como la Interventoría del contrato.”*

En cuanto a la propuesta económica, presentada por la Promesa de Sociedad Futura **ATESA DE OCCIDENTE S.A. ESP**, a continuación se trae a colación los siguientes partes:

“(..)

### **17.2. Propuesta económica para el desarrollo del contrato**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 112 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

CONVOCATORIA PUBLICA 01 DE 2006  
OFERTA ECONOMICA PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA  
ASEO TECNICO DE OCCIDENTE  
"ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P."

La presente propuesta presentada por los integrantes que conforman esta Promesa de Sociedad Futura, contiene los aspectos económicos exigidos por la entidad, en los siguientes términos:

(...)

2) **Pago obligaciones laborales y otras.** El proponente oferta pagar la suma de Cinco Mil Ochocientos millones de pesos (\$5.800.000.000.OO) para la empresa, con destino al fondo de pensiones, liquidaciones e indemnizaciones laborales y otros propósitos de saneamiento de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP, el cual será pagado en un 50% al día hábil siguiente a la firma del contrato y dentro de los siguientes 30 días calendario el saldo equivalente al restante 50%.

3) **Interventoría.** El oferente oferta pagar la interventoría establecida en el 3.2% del recaudo efectivo sobre la facturación de los servicios prestados a los usuarios por el Operador, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva dentro de las fechas de pago previstas en los pliegos y los adendas, pago que se hará efectivo una vez concluido el ciclo de recaudo del mes anterior de acuerdo con los pliegos.

(...)



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

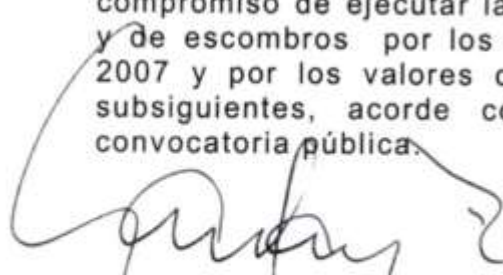
FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 113 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

- 6) **Pago participación:** El oferente oferta la participación económica a favor de la Empresa Contratante de los ingresos totales provenientes de los recaudos por servicios a los usuarios en la ciudad de Pereira y los demás previstos en los pliegos y adendas en el 5% de éstos para el año 2007, con incremento gradual del 1% adicional por año hasta llegar al 10% total, valor con el cual se continuará la ejecución contractual hasta el final del contrato. Esta remuneración será pagadera en la forma indicada en el pliego dentro de los cinco días siguientes a la fecha de cierre del recaudo del ciclo de facturación del mes anterior.

(...)

- 8) **Actividades adicionales y de escombros.** Ofertamos el compromiso de ejecutar la labor de actividades las adicionales y de escombros por los 800 millones previstos para el año 2007 y por los valores que se determinen en las vigencias subsiguientes, acorde con el pliego y las reglas de la convocatoria pública.



CARLOS GERMAN ARROYAVE  
Representante  
PROMESA CONSTITUCION SOCIEDAD FUTURA  
ASEO TECNICO DE OCCIDENTE

En el **ACTA DE AUDIENCIA DE ADJUDICACIÓN** levantada el 5 de febrero de 2007, se plasmaron, entre otras cosas, las siguientes:

“(...)

### **3. Intervenciones y Observaciones**

(...)

**De igual manera, un asistente solicitó explicaciones acerca del componente de recolección de escombros y de lavado de**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 114 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**monumentos incluida en la operación que deberá ejecutar el Concesionario y el pago que éste recibirá por la actividad.**

**La Abogada respondió que el componente fue incluido en la estructuración de la concesión del servicio porque es necesario atender este frente que siempre implica costos, no importa quien lo ejecute; tratándose de un Operador deben reconocérsele los costos con recursos provenientes del Municipio** porque están (sic) incluidos en las tarifas que se les cobra a los usuarios.

*Requerido el Representante Legal del proponente Promesa de Sociedad Futura ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P, Doctor Carlos Germán Arroyave, para que manifestara sus observaciones en la diligencia, no hizo observación alguna dentro de esta audiencia.”. (Se resalta).*

De acuerdo con las anteriores reglas y/o condiciones que apuntaban a seleccionar de manera OBJETIVA al futuro contratista, así como evaluada la propuesta presentada por la Promesa de Sociedad Futura **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, una vez surtidas las etapas del proceso de selección mediante Resolución No. 32 del 5 de febrero de 2007 “*Por medio de la cual se adjudica un contrato de Concesión de Operación para la prestación del servicio público de Aseo en el Municipio de Pereira*”, expedida por la Gerencia General de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P se adjudicó el **contrato de Operación del Servicio de Aseo en la ciudad de Pereira**, al proponente Promesa de Sociedad Futura **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, en los siguientes términos:

**“Artículo Primero.** *Adjudicar al proponente Promesa de Sociedad Futura ATESA DE OCCIDENTE S.A. ESP el contrato de Operación para la prestación del servicio público de aseo en todos sus componentes, Barrido, Recolección, Transporte, Tratamiento y Disposición Final, incluida la gestión comercial, resultante de la Convocatoria Pública No. 1 de 2006 **conforme a la propuesta presentada por el adjudicatario, bajo los términos de Referencia y los correspondientes adendos.**”.* (Se resalta).

Como razón de ser del contrato de operación, se pretendía suplir la necesidad de garantizar la calidad y continuidad del servicio, previéndose desarrollar la nueva fase del relleno sanitario para garantizar el servicio de disposición final de residuos sólidos en el Municipio de Pereira en un escenario de veinte (20) años, pero además se pretendía sanear la situación financiera y contable garantizando así la existencia de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P mediante un flujo permanente de ingresos.



## DEL CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001

La empresa prometida fue constituida mediante la Escritura Pública No. 594 del 6 de febrero de 2007 otorgada ante la Notaría Primera del Círculo de Pereira, constituyéndose **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**

Fue así como el 16 de febrero de 2007 se celebró el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** entre la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA SA ESP** y **ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P.**, con el siguiente objeto:

### **“Cláusula 1- OBJETO.**

*Por el presente contrato, **EL OPERADOR**, en nombre propio asume la operación, bajo la modalidad de Concesión, de los componentes y actividades del servicio de aseo que se señalan a continuación, en el perímetro urbano del municipio de Pereira y en las zonas rurales del mismo actualmente atendidas por la Empresa:*

(...)

6. *Recolección de los escombros clandestinos o ilegales y su transporte a las escombreras que designe el Municipio.*

7. *Limpieza y aseo de monumentos públicos.*

*Para tal efecto **EL OPERADOR**, prestará el servicio de conformidad con lo establecido en el presente contrato, en los Términos de Referencia, en sus anexos y en la propuesta que ha presentado.*

### **Cláusula 2. OBLIGACIONES DE EL OPERADOR**

*Además de las obligaciones que de manera general correspondan a la naturaleza del contrato de Operación, **EL OPERADOR** deberá observar y cumplir las obligaciones que la legislación impone a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en la Ley 142 de 1994 y normas que la modifiquen, adicionen o complementen; las Resoluciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, y demás normas concordantes; y estará sujeto a la regulación de la misma Comisión y a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, sin perjuicio de las*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 116 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*facultades de dirección, inspección y vigilancia que corresponden a la Empresa Contratante.*

*Sin desatender el propósito principal de la Operación, descrito en el objeto del presente contrato, para determinar los niveles de calidad que debe garantizar **EL OPERADOR** a todos los usuarios, éste deberá observar las siguientes obligaciones particulares, además de cualquier otra consagrada en los Términos de Referencia y sus anexos y adendas, en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia y en la propuesta presentada a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA. EMPRESA S.A. E.S.P, con las precisiones que se le introduzcan en el período de transición y ajuste:*

*(...)*

*8. Atender y responder oportunamente, las peticiones, quejas, reclamos y recursos que le formulen los usuarios, ya sea directamente y/ o por intermedio de los Comités de Desarrollo y Control Social constituidos en el Municipio de Pereira, dentro de la oportunidad prevista, derivados de la prestación de los servicios a su cargo, todo de conformidad con las disposiciones de las Leyes 142 de 1994 y 689 de 2001, Decretos N° 565 de 1996; 605 de 1996 y 1713 de 2002, así como las demás normas pertinentes. Estas peticiones, quejas, reclamos y recursos, al igual que los alusivos a la gestión comercial y financiera, serán atendidos y resueltos por **EL OPERADOR** con base en lo establecido en las disposiciones de las Leyes 142 de 1994 y 689 de 2001 y demás normas concordantes.*

*9. Obtener las licencias y permisos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus labores.*

*10. Cumplir las normas ambientales y urbanísticas, en especial, lo señalado en el Plan de Ordenamiento Territorial, para el desarrollo de infraestructuras requeridas para la prestación del servicio.*

*(...)*

*15. Realizar la actividad de diseño, valoración, inversión y operación integral de la nueva fase del Relleno Sanitario La Glorita para garantizar la disposición de residuos sólidos durante la vigencia del contrato.*

*(...)*

*17. Las demás obligaciones que resulten de los Términos de Referencia, sus*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 117 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*anexos y adendas, de la propuesta y demás cláusulas y documentos que integran el contrato.*

(...)

**Cláusula 6. REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONOMICAS DEL OPERADOR.**

*Remuneración del Operador. La retribución a EL OPERADOR, como contraprestación por la totalidad de las obligaciones contractuales asumidas, estará constituida por los recaudos mensuales por concepto de tarifas del servicio de aseo y demás ingresos que legalmente sean inherentes al servicio, respecto de los períodos de prestación efectiva del servicio. Dicho recaudo mensual se realizará con base en las tarifas establecidas por LA EMPRESA en el presente contrato, con sujeción a las metodologías y/o opciones tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Dichas tarifas son aplicables desde enero del año 2007 y su metodología y cálculo se contienen en el ANEXO No.3 de los Términos de Referencia (Resolución 096 del 4 de diciembre de 2006 expedida por la Junta Directiva de LA EMPRESA. La remuneración prevista para EL OPERADOR cubre solamente costos y gastos de administración, operación y mantenimiento, sino también la amortización de las inversiones efectuadas por EL OPERADOR para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo, para el cumplimiento del presente contrato de operación y para la nueva fase del relleno sanitario La Glorita, por lo cual LA EMPRESA no queda obligada con EL OPERADOR a pagar suma alguna por concepto de estas inversiones.*

(...)

*La prestación de las actividades de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos, será remunerada con cargo a recursos diferentes del ingreso tarifario, por no estar contemplada la retribución de dichas actividades especiales, dentro de la estructura tarifaria del servicio ordinario de aseo.*

*Será remunerada con una suma anual que para el año 2007 será de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000). En el evento de que EL OPERADOR preste el servicio por un tiempo menor a un año, se reconocerá esta suma en forma proporcional.*



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 118 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*LA EMPRESA, en virtud de su obligación de financiamiento y pago de estos servicios especiales en la cobertura mínima prevista al inicio de este contrato, desarrollará las siguientes acciones:*

- (i) Adelantará el trámite ante el Municipio de Pereira, para identificar las partidas que integran el presupuesto con destinación compatible con lo aquí previsto; para municipal tramitar la disponibilidad presupuestal y suscribir con el ente territorial el convenio interadministrativo correspondiente para la vigencia 2007, dentro del mes siguiente a la firma del contrato. Dentro de esta actividad se procederá a adicionar el contrato de operación con la disponibilidad respectiva para cubrir el compromiso, como fuente de pago de la actividad a cargo de EL OPERADOR.*
- (ii) Para los mismos efectos y sin perjuicio de lo anterior, como fuente de pago complementaria en forma concordante, preparará los documentos que servirán de soporte al ente territorial para solicitar de manera efectiva el cambio de destinación de los recursos de la participación de propósito general para saneamiento básico, de que trata el artículo 78 de la Ley 715 de 2003 ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo seguimiento correspondiente, con el fin de solicitar la modificación de la destinación de subsidios para estos servicios especiales, por estar previstos en el artículo 76.1 dentro de las competencias en servicios públicos en la misma ley, y según las normas que rigen el servicio de aseo público en Colombia.*
- (iii) Igualmente, hará la gestión de vigencias futuras con los consiguientes trámites de los requisitos de incorporación al Plan de Desarrollo y el proyecto de presupuesto para las vigencias subsiguientes al año 2007 y la gestión para la expedición del respectivo Acuerdo Municipal, el trámite de disponibilidad, la suscripción del convenio interadministrativo y la adición del contrato de operación con la disponibilidad presupuestal de LA EMPRESA, en desarrollo de las leyes que rigen la materia. Para la sustentación aquí señalada, LA EMPRESA deberá efectuar un estudio técnico financiero con el fin de soportar el trámite de vigencias futuras mencionado.*
- (iv) Se harán las demás gestiones que sean necesarias para cumplir la actividad de prestación de estos componentes, con otros recursos que se identifiquen para el efecto. En la eventualidad que los recursos no se logren obtener parcialmente; las partes harán los acuerdos pertinentes para hacer los ajustes que requiera el presente contrato.*



(...)

## 6.2 Obligaciones económicas a cargo de EL OPERADOR:

Serán de cargo de EL OPERADOR las siguientes obligaciones económicas con sus conceptos y finalidades institucionales:

(i) Gastos de la Empresa Contratante. Para cubrir compromisos de la Empresa Contratante, **EL OPERADOR deberá pagar para cada año un porcentaje de participación sobre los ingresos total obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de sus servicios, según lo previsto en el numeral anterior, así: 5% en el año 2007; 6% en el año 2008; 7% en el año 2009; 8% en el año 2010; 9% para el año 2011 y 10% para el año 2012. Este último porcentaje (10%) se mantendrá hasta el final de la Operación.** La participación de qué trata esta cláusula a favor de la Empresa Contratante comprende o se aplica respecto del recaudo de la totalidad de los ingresos provenientes de la remuneración de todos los servicios prestados a los usuarios. Cuando EL OPERADOR construya el nuevo relleno en el predio que entregará la Empresa Contratante, el porcentaje de remuneración se aplicara sobre los ingresos por disposición final proveniente de los Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas, La Virginia). Estas sumas serán pagaderas durante los primeros cinco días siguientes a la conclusión del ciclo de recaudo del mes anterior.

(...)

(iii) Pagos de orden laboral, liquidaciones y otros. La suma de Cinco Mil Ochocientos millones de pesos (\$5.800.000.000.00) para la empresa con destino al fondo de pensiones, liquidaciones e indemnizaciones laborales y otros propósitos de saneamiento de LA EMPRESA, la cual será pagado en un 50% al día hábil siguiente con la firma del contrato y dentro de los siguientes 30 días calendario el saldo equivalente al restante 50%.

(iv) La Interventoría será pagada por EL OPERADOR la cual se fija en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados por EL OPERADOR, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.

(...)



### **Cláusula 25. MANTENIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO Y FINANCIERO DEL CONTRATO.**

*Cuando por decisiones unilaterales de LA **EMPRESA** Contratante, del Municipio de Pereira, de la expedición de nuevas normas nacionales o locales, acciones de grupo o populares u otro tipo de decisiones judiciales o hechos o decisiones de terceros, se altere la ecuación económica y financiera del contrato, las partes establecerán los mecanismos de restablecimiento de la ecuación financiera alterada, para mantener la equivalencia de los derechos y obligaciones recíprocos; siempre y cuando no correspondan a aspectos y obligaciones que debió prever EL **OPERADOR** conforme a lo previsto en el contrato.*

*Por su parte, EL **OPERADOR** tendrá así mismo el derecho al restablecimiento de la ecuación económica y financiera del presente contrato hasta un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas; que no sean imputables a la responsabilidad y negligencia de ninguna de las partes.*

*Cuando el equilibrio entre las prestaciones recíprocas se rompa como consecuencia del incumplimiento de una de las partes, la ecuación contractual deberá restablecerse plenamente teniendo en cuenta las condiciones vigentes en el momento de proponer.*

*(...)*

### **Cláusula 28. EJERCICIO DE DERECHOS POR LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP.**

*El retardo o la omisión de LA **EMPRESA** en el ejercicio de derechos o acciones a su favor, como consecuencia de eventuales incumplimientos de obligaciones a cargo de EL **OPERADOR**, no podrá interpretarse como renuncia a ejercerlos, ni como aceptación o convalidación de las circunstancias que originaron la mora o el incumplimiento de este último, salvo los casos de caducidad o prescripción contemplados en la ley.*

*(...)*

### **Cláusula 35. DOCUMENTOS DEL CONTRATO**

*Integran el presente contrato los siguientes documentos:  
Los Términos de Referencia, sus anexos y adendas de correspondientes al procedimiento de concurrencia oferente.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 121 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

La propuesta de EL **OPERADOR**, con los ajustes que resulten como consecuencia del período de ajuste respectivo.

La garantía única constituida por EL **OPERADOR**.

Las actas y demás documentos en los cuales consten circunstancias concernientes a la ejecución del presente contrato o acuerdos entre las partes respecto de su desarrollo.

Los actos que LA **EMPRESA** dicte en ejercicio de sus atribuciones como Entidad contratante.

Las comunicaciones mediante las cuales las partes se informen mutuamente cambios en las direcciones registradas para efectos de la correspondencia recíproca.

En caso de discrepancias entre los documentos listados prevalecerá el orden en que fueron citados.

(...)

**Cláusula 38ª. RETRIBUCIÓN POR MECANISMOS DE DESARROLLO LIMPIO (MDL).**

La explotación de los Mecanismos de Desarrollo Limpio contempla dos en el Protocolo de Kyoto se regirán por. las siguientes reglas:

(...)

b) En las fases ya operadas, EL **OPERADOR** prestará todo su apoyo técnico y financiero para adelantar el programa de estudio, validación y trámite ante Naciones Unidas, inversión, operación y monitoreo del sistema de extracción de gases y gestión de los títulos respectivos de su cuenta y riesgo. De los títulos en lo que respecta a estas etapas operadas, LA **EMPRESA** tendrá derecho al veinticinco 25% de los títulos efectivamente emitidos, los cuales negociará libremente en los mercados donde sean negociables. EL **OPERADOR** con el 75% de los títulos efectivamente emitidos asume las actividades respectivas. Para el efecto, las partes elaborarán un anexo técnico-operativo y financiero donde quedarán desagregadas cada una de las actividades que les correspondan de acuerdo con el Protocolo de Kyoto, las normas que regulen la materia, y las disposiciones, directrices e instrucciones



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 122 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

que determine la Oficina de Cambio Climático de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”. (Se resalta).

### OTROSI No. 02 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA

Suscrito el **20 de diciembre de 2007**, por medio del cual se introdujeron las siguientes modificaciones:

“(..)

**Cláusula 38ª. RETRIBUCIÓN POR MECANISMOS DE DESARROLLO LIMPIO (MDL).** La explotación de los Mecanismos de Desarrollo Limpio contemplados en el Protocolo de Kyoto se regirá por las siguientes reglas:

- a) En el vaso No. 5 y la nueva fase del relleno sanitario que construirá EL OPERADOR, los certificados emitidos serán de su exclusiva propiedad.
- b) En las fases ya operadas, **EL OPERADOR** prestará todo su apoyo técnico y financiero para adelantar el programa de estudio, validación y trámite ante Naciones Unidas, inversión, operación y monitoreo del sistema de extracción de gases y gestión de los títulos respectivos de su cuenta y riesgo. De los títulos en lo que respecta a estas etapas operadas, **LA EMPRESA** tendrá derecho al veinticinco 25% de los títulos efectivamente emitidos, los cuales negociará libremente en los mercados donde sean negociables. EL OPERADOR con el 75% de los títulos efectivamente emitidos asume las actividades respectivas. Para el efecto, las partes elaborarán un anexo técnico – operativo y financiero donde quedarán desagregadas cada una de las actividades que correspondan de acuerdo con el Protocolo de Kyoto, las normas que regulen la materia, y las disposiciones, directrices e instrucciones que determine la Oficina de Cambio Climático de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Así las cosas, frente a la modificación ilegal de los PLIEGOS de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, respecto del PLAZO así como respecto de la REMUNERACIÓN DEL OPERADOR, a través del OTROSÍ #3, así como la desaparición de la INTERVENTORÍA, conlleva a que se configure un **HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO, CON PRESUNTA INCIDENCIA**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 123 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**DISCIPLINARIA y PENAL**, al desconocer que los PLIEGOS SON LA LEY DEL CONTRATO.

En cuanto al DAÑO FISCAL que se causó a las finanzas de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P**, tal como se mencionó en antes, será en el marco del proceso de responsabilidad fiscal en el que mediante indagación preliminar se determine, o, de ser el caso se disponga un nuevo proceso auditor con el fin exclusivo de establecer el monto del DAÑO FISCAL ocasionado con la suscripción del OTROSÍ # 3, representado en el 3.2 % de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR desde el OTROSÍ #3 a la fecha, siendo ese el MONTO del detrimento patrimonial representado en la disminución de los ingresos de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, siendo responsable del daño el Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** que suscribió el OTROSÍ # 3, y, quienes hayan intervenido en dicha modificación, en la que se reitera nada se dijo sobre que se le condonaría a **ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** el 3.2 % de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR para financiar la contratación de la INTERVENTORÍA, simplemente se dijo que en adelante dicha labor la desarrollaría directamente la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, lo cual no es posible, dado que el INTERVENTOR por definición es un tercero ajeno a la relación contractual.

Nada justificó que se hubiera suprimido la INTERVENTORÍA, la cual debe necesariamente ser contratada por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, y, al no haberse dicho nada respecto de que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** ya no continuaría girando el 3.2 % de la REMUNERACIÓN a cargo del OPERADOR para financiar la contratación de la INTERVENTORÍA, dicha obligación persiste incólume dentro del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**.

Teniendo presente que la presunta conducta irregular avizorada en el proceso auditor podría tener un carácter continuado ya que desde la ocurrencia de los hechos a la fecha no se ha modificado la realidad fáctica y jurídica, se corre traslado de la misma, a efectos de la valoración de la autoridad competente.

El otro DAÑO PATRIMONIAL lo representa la pérdida del derecho de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** a vender o explotar los Certificados que Carbono que se generan dentro del contexto de los **Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)**, así como a lo pactado en la Cláusula 38 del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, obligación que no ha sido cumplida por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO FECHA VERSIÓN PÁGINAS

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 124 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

De darse inicio a un proceso de responsabilidad fiscal, en la etapa de INDAGACIÓN PRELIMINAR se pueda obtener la información haciendo uso de las facultades de policía judicial con que están dotados los organismos de control fiscal.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°3 (CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL). PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. EN LA CONTRATACIÓN DE UNA INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA – FALTA DE UNA VIGILANCIA ADECUADA DEL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001.**

**Condición:**

Se observó que la entidad contratante no ha venido ejerciendo una verdadera labor de seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, habiendo incluso hasta la suscripción del OTROSÍ # 3 del **9 de julio de 2010** dispuesto de los dineros pagados hasta entonces por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** para la INTERVENTORÍA, correspondiente al 3.2% de la facturación mensual, que entre los años 2007 al mes de abril de 2010 por concepto de INTERVENTORÍA, **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** le había girado a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** la suma de **DOS MIL CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS DOS PESOS M/L (\$2.142.595.402)<sup>33</sup>** los cuales en vez de haber sido empleados en la contratación del INTERVENTOR se destinaron para otros asuntos, como se afirma en el documento denominado ANÁLISIS SITUACION FINANCIERA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA, del 30 de abril de 2010, donde se dijo que *“Con éstos recursos la Empresa ha venido financiando sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones...”*.

<sup>33</sup> Según lo indicado en el siguiente cuadro extraído el ESTUDIO que sirvió de sustento al OTROSÍ #3, veamos:

*Cuadro 1. Ingresos percibidos por ejecución contrato de concesión*

Años	Interventoria	Recaudo	Cierre y Clausura	Total
2007	422,580,533	553,888,283	511,479,909	1,487,948,725
2008	685,018,552	1,161,006,030	836,826,757	2,682,851,339
2009	759,735,380	1,567,103,565	372,380,535	2,699,219,480
2010	275,260,937	683,144,751	-	958,405,688
<b>Total</b>	<b>2,142,595,402</b>	<b>3,965,142,629</b>	<b>1,720,687,201</b>	<b>7,828,425,232</b>



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 125 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Se observó que pese a que desde la suscripción del OTROSÍ #3 del 9 de julio de 2010 se dijo que *“(iii) A partir de la suscripción del presente Otrosí, La Interventoría al Contrato de Operación será ejercida por LA EMPRESA en forma directa.”*, lo evidenciado es la deficiencia en la vigilancia del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001** por parte de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, quien por demás no cuenta con el personal idóneo para efectuar el **seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato**, desconociendo a ciencia cierta cuáles son las obligaciones a cargo de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, pues al momento de solicitársele información para verificar el cumplimiento de dichas obligaciones se pudo evidenciar que no contaba con la información habiendo solicitado una prórroga para pedírsela a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, sin que a la postre hubiese suministrado toda la información requerida por el órgano de control fiscal.

**Criterio:**

**ESTUDIOS PREVIOS** del PROCESO DE CONCURRENCIA DE OFERENTES de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**.

**TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**.

Artículo 32 de la Ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA”*.

Artículo 83 y s.s. de la Ley 1474 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*

*“Propuesta para la Operación del Servicio Público de Aseo en sus componentes de Barrido de vías y Áreas Públicas Recolección, Transporte y Disposición Final de Residuos Sólidos en el Relleno Sanitario de la ciudad de Pereira”* presentada por la **PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ATESA DE OCCIDENTE**.

**Jurisprudencia del Consejo de Estado** según la cual, tal como lo señala la doctrina, la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones o **términos de referencia** que elabora la administración pública para la contratación de sus obras, bienes o servicios, está claramente definida en tanto son el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcances del contrato, al punto que este documento regula el contrato



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 126 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

estatal en su integridad, estableciendo una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular no sólo en la etapa de formación de la voluntad sino también en la de cumplimiento del contrato y hasta su fase final. De ahí el acierto de que se tengan como **“la ley del contrato”**, de forma tal que los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y obligaciones a cargo de las partes.

**Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°3, dijo que:

*“**OBSERVACION No. 3:** Una vez revisado el contrato de operación se tiene que, la **CLAUSULA 14** del contrato inicial establece:*

**Cláusula 14. INTERVENTORÍA.**

**LA EMPRESA** verificará la ejecución del presente contrato directamente o por conducto de terceros contratados para el efecto.

*Por tanto, claramente se evidencia que la interventoría podría ser realizada tanto por la empresa directamente, así como por intermedio de terceros lo cual se estipuló desde el inicio del contrato; ahora bien, con el otro sí número 3 se estableció que la empresa realizaría la interventoría de forma directa (el otro sí #3 establece que la empresa de aseo asume el rol de interventoría clausula 6.2 derechos económicos parágrafo 5.).*

**La Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. opera bajo el principio de unidad de caja, conforme a su estructura financiera y a las**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 127 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**disposiciones internas que rigen su administración presupuestal y contable.**

**En virtud de dicho principio, todos los ingresos percibidos por la entidad, incluidos aquellos correspondientes al componente de interventoría, confluyen en un único centro de costos institucional, sin que ello implique una destinación indebida o contraria al objeto de los recursos.**

*Esta modalidad de administración responde a la necesidad de garantizar una gestión financiera integral, transparente y eficiente, permitiendo que los recursos sean utilizados para la atención de las obligaciones y necesidades propias del funcionamiento general de la empresa, conforme a las normas de control interno, planeación financiera y sostenibilidad fiscal vigentes.*

Por tanto, **el ingreso de los recursos de interventoría a la caja única de la entidad no constituye una desviación de destinación**, sino una práctica administrativa debidamente soportada, que permite la trazabilidad, control contable y el cumplimiento de las finalidades institucionales de la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P.

Por otro lado, **no es cierto que la Empresa de Aseo de Pereira, no realice en forma correcta una interventoría, durante esta administración se viene dando cumplimiento estricto a las cláusulas del contrato en especial la 14.3.8. que establece: Realizar reuniones trimestrales programadas por la empresa con EL OPERADOR, para analizar el estado de avance del contrato y los demás aspectos inherentes a la Interventoría de acuerdo con lo pactado en esta cláusula.** Se dejarán actas firmadas y numeradas, donde conste todo lo tratado y los compromisos adquiridos. Informes que fueron entregados al ente de control.”

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN # 3, no emitió pronunciamiento alguno.

**ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** no emitió pronunciamiento alguno.

**Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 128 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

La Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, respecto de la NO CONTRATACIÓN DE LA INTERVENTORÍA hasta el OTROSÍ #3, respecto de la no contratación de la interventoría basa su descargo en una confusión: que la SUPERVISIÓN es lo mismo que la INTERVENTORÍA, pero además, desde los PLIEGOS se había establecido que sería contratada una INTERVENTORÍA que por definición dicha actividad la ejerce un tercero ajeno a las partes contratantes.

Ahora bien, los estatutos sociales de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP fueron reformados por medio de la Escritura Pública No. 5667 del 30 de diciembre de 2002 otorgada ante la Notaría Cuarta de Pereira, habiéndose establecido en su OBJETO SOCIAL que podría prestar los servicios de INTERVENTORÍA a terceros, veamos:

*“ARTICULO 3° OBJETO SOCIAL: (...) 6. Prestar los servicios de interventoría, asesoría, consultoría y afines en todo lo relacionado con su objeto social tanto a entidades públicas como privadas (...).”*

Téngase presente que el Acta No. 54 del 31 de agosto de 2006 la Junta Directiva de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P concedió autorización al Gerente para desarrollar un proceso que permita seleccionar un Operador especializado y celebrar los contratos de Operación y **de ejecución de Interventoría** y los demás, diferenciándose siempre el contrato de operación del de interventoría, asignándosele un presupuesto del 3.2% de lo recaudado por el OPERADOR, sujetando dicho pago a la presentación de la CUENTA DE COBRO.

Veamos de los **TERMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA N° 001/2006** para la SELECCIÓN DE OPERADOR ESPECIALIZADO PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO publicados en el mes de DICIEMBRE DE 2006, los apartes referidos a la interventoría, su valor y su forma de pago, haciéndose la distinción entre la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA** y la INTERVENTORÍA, veamos:

(...)

### **36. EQUIPO**

#### **36.1. Aspectos generales**

(...)



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 129 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*El proponente que resulte adjudicatario, elaborara al final del periodo de transición y ajuste, **conjuntamente con la interventoría y con un funcionario que designe la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP**, el inventario definitivo de los equipos indispensables para la prestación del servicio. Este inventario definitivo identificará cada equipo en concreto por clase, año de elaboración, marca, número de registro y cualquier otro dato que sirva para identificarlo.*

(...)

**A) Aportes contractuales obligatorios:**

(...)

*c) La interventoría será pagada por el OPERADOR, la cual se establece en el 3.2% de la facturación del servicio de aseo a los usuarios, **una vez presentada la cuenta de cobro respectiva**. El pago deberá surtirse dentro de los diez primeros días de cada mes. Al finalizar el año se aplicará la indexación por IPC para el periodo siguiente.*

(...)

*Se otorgarán los puntos máximos (250) al proponente que asuma los compromisos económicos previstos (aporte para compromisos laborales y pensionales, **interventoría**, compra de equipos, edificio institucional) y oferte la participación económica a favor del ente contratante, de acuerdo con lo previsto en estos términos.”*

En los adendos que se le introdujeron a los TÉRMINOS DE REFERENCIA,

**ADENDO No. 2  
(10 de enero de 2007)**

Con la cual se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA** se hicieron las siguientes precisiones relacionadas con la INTERVENTORÍA, diferenciando los valores destinados a retribuir a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA** de los destinados a retribuir al INTERVENTOR:

**“2. El numeral 1.2.2 Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento, se modifica y queda de la siguiente manera:**



### 1.2.2. Actividades adicionales de obligatorio cumplimiento

(...)

**Parágrafo 3.** Los servicios especiales diferentes a los descritos en el parágrafo anterior y que sean presentados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el parágrafo anterior. **Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a la Empresa Contratante como a la Interventoría del contrato.**

(...)

**30. El numeral 37 Elaboración de la propuesta económica, se modifica y queda de la siguiente manera:**

#### **37. ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA**

(...)

**a) Aportes contractuales obligatorios:**

**El proponente deberá formular oferta formal, como aporte contractual, para cumplir con las siguientes exigencias obligatorias a nivel económico, de los presentes términos de referencia:**

(...)

**c) La interventoría será pagada por el Operador, la cual se establece en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados a los usuarios por el Operador, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.”**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 131 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Con la cual se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA:**

“(..)

**6. Se modifica el numeral 37, en su literal a) Aportes Contractuales Obligatorios, el cual quedará así:**

**a) Aportes Contractuales Obligatorios:**

**El proponente deberá formular oferta formal, como aporte contractual, para cumplir las siguientes exigencias obligatorias a nivel económico, de los presentes términos de referencia:**

(...)

**c) La interventoría será pagada por el Operador, la cual se establece en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados a los usuarios por el Operador, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.**

(...)

**9. Se modifica la Minuta del Contrato, en la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.1. Remuneración del Operador, la cual quedará de la siguiente manera:**

**6.1 Remuneración del Operador. (...)**

(...)

*El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en el párrafos anterior y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el párrafo anterior. **Los ingresos***



**generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP como la Interventoría del contrato.**

**ADENDO No. 4  
(18 de enero de 2007)**

Con la cual se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a los **TERMINOS DE REFERENCIA**:

“(..)

**3. Se modifica la Minuta del Contrato, en la Cláusula 6 REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONÓMICAS DEL OPERADOR, Numeral 6.1. Remuneración del Operador, la cual quedará de la siguiente manera:**

**6.1. Remuneración del Operador. (...)**

(..)

*El pago de servicios especiales diferentes a los descritos en el párrafo anterior y que sean prestados a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, serán objeto de acuerdo con dichas entidades, con libertad para la fijación del precio y las condiciones de prestación. Los servicios especiales de que trata este numeral son aquellos referidos a servicios que involucran limpieza, recolección, transporte o disposición de residuos diferentes de los previstos para el servicio ordinario de aseo y diferentes a los residuos contemplados en el parágrafo anterior. **Los ingresos generados por estos servicios especiales serán parte de la base para liquidar tanto las retribuciones a pagar a LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP como la Interventoría del contrato.***

Nótese como desde los TÉRMINOS DE REFERENCIA se hacía la diferenciación de la INTERVENTORÍA de la entidad contratante, diferenciando las retribuciones para una y otra, debiendo la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** presentar una CUENTA DE COBRO para el pago del 3.2% de la INTERVENTORÍA.

Ya en el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, se determinó lo referido a la



INTERVENTORÍA, su costo y forma de pago en los siguientes términos -acorde con lo estipulado en los TÉRMINOS DE REFERENCIA los cuales como se ha venido señalando **son la Ley del contrato-**, veamos:

### **“Cláusula 2. OBLIGACIONES DE EL OPERADOR**

(...)

*Sin desatender el propósito principal de la Operación, descrito en el objeto del presente contrato, para determinar los niveles de calidad que debe garantizar **EL OPERADOR** a todos los usuarios, éste deberá observar las siguientes obligaciones particulares, **además de cualquier otra consagrada en los Términos de Referencia y sus anexos y adendas**, en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia y en la propuesta presentada a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA. EMPRESA S.A. E.S.P, con las precisiones que se le introduzcan en el período de transición y ajuste:*

(...)

- 7. Presentar oportunamente a LA **EMPRESA** los informes señalados en este contrato, **sin perjuicio de los informes que EL OPERADOR deba presentar por solicitud expresa de LA EMPRESA, la Interventoría**, de acuerdo con sus funciones y de a aquellos que además deba presentar por virtud de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, de la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, del control que ejerza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y otras autoridades.*

(...)

### **Cláusula 13. INFORMES DEL OPERADOR**

*Sin perjuicio de los informes que deben ser remitidos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, **El OPERADOR estará obligado a presentar a LA EMPRESA, directamente o por intermedio de la Interventoría**, los informes establecidos en el presente contrato.*

### **Cláusula 14. INTERVENTORÍA.**



(...)

#### 14.1 Objetivos específicos de la Interventoría

Los objetivos específicos de la Interventoría serán los siguientes:

(...)

**14.1.4 Presentar a la Empresa Contratante en desarrollo de lo anterior, informes, indicadores, registros y en general la información que recopile de forma sucinta el resultado de las acciones realizadas tanto por EL OPERADOR como por la Interventoría, en donde se incluyan los análisis, operacionales y recomendaciones correspondientes sin perjuicio de aquellos informes que solicite de manera puntual la Empresa Contratante.**

(...)

**14.3.8 Realizar reuniones mensuales con EL OPERADOR, para analizar el estado de avance del contrato y los demás aspectos inherentes a la Interventoría de acuerdo con lo pactado en esta cláusula. Se dejarán actas firmadas y numeradas, donde conste todo lo tratado y los compromisos adquiridos.**

**14.3.9 A más tardar 30 días después de haber suscrito el acta de iniciación la Interventoría deberá presentar a LA EMPRESA y al OPERADOR la propuesta de manual de Interventoría, que servirá de guía para la ejecución del contrato, la cual deberá ser aprobada por la Empresa contratante para que tenga efecto vinculante frente a las partes. Dicho manual atenderá en un todo los principios y reglas previstos en esta cláusula.”**

De los apartes que se han citado, no queda el menor asomo de duda de que la INTERVENTORÍA no podía ser ejercida directamente por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** y que el 3.2% que debía girarle ATESA DE OCCIDENTE SA ESP sobre los recaudos que efectuara el OPERADOR tenían como destinación específica el pago de los HONORARIOS del INTERVENTOR, exigiéndose la presentación de una CUENTA DE COBRO, aparte de lo que debía girarle el OPERADOR a la entidad contratante por concepto de la PARTICIPACIÓN pactada.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 135 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

La Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, a manera de CONFESIÓN trata de justificar el uso del dinero que debía destinarse para la contratación de la INTERVENTORÍA, arguyendo que **el ingreso de los recursos de interventoría a la caja única de la entidad no constituye una desviación de destinación**, afirmado que todos los ingresos hacen UNIDAD DE CAJA, contravenido dicha práctica lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 donde se establecen reglas específicas para las empresas de servicios públicos domiciliarios, como la obligación de separar los recursos de cada servicio para evitar cruces de cuentas entre ellos.

Si fuese cierto lo argumentado por la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, también los recursos que percibía por concepto de CLAUSURA y POSCLAUSURA del relleno sanitario podrían ser destinados a cubrir otras obligaciones, hecho que también fue cuestionado por este órgano de control fiscal formulando una OBSERVACIÓN al respecto.

La Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, arguye además que **no es cierto que la Empresa de Aseo de Pereira, no realice en forma correcta una interventoría**, no empero, lo observado por el equipo auditor a lo largo de la AEF es que la entidad contratante no viene vigilando de manera correcta el cumplimiento de las obligaciones derivadas del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, tal como se hizo el recuento de las situaciones que llevaron a formular OBSERVACIONES.

Una de los aspectos más importantes, que le corresponde vigilar a la INTERVENTORÍA es la correcta liquidación de los aportes que debe girarle ATESA DE OCCIDENTE SA ESP a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA SA ESP, desconociendo esta última cuáles son los ingresos que obtiene aquella, desconociendo lo referido a los equipos, maquinaria, software y demás que le deberá revertir el OPERADOR a la entidad contratante al haberse pactado la CLAÚSULA DE REVERSIÓN, sin que se haya impuesto multa alguna al OPERADOR pese a que no ha venido cumpliendo varias de sus obligaciones, entre otras, la referida a que a partir de la firma del OTROSÍ #3 el OPERADOR se comprometió a **renovar la flota de camiones compactadores de basura cada DIEZ (10) años**.

Así las cosas, no se aportaron elementos de juicio ni pruebas que llevaran a desvirtuar la OBSERVACIÓN N°3, por lo que se confirma y se configura a **Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y Penal**.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 136 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Causa:**

Modificación ilegal del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** a través del OTROSÍ #3 del 9 de julio de 2010 que excluyó a la INTERVENTORÍA a partir de esa fecha y la desfinanció al eximir a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** del pago del 3.2% de la facturación mensual para contratar la INTERVENTORÍA, modificando los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, los cuales son la LEY DEL CONTRATO.

Uso indebido de los recursos girados por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** entre el **1º de marzo de 2007**<sup>34</sup> y el **9 de julio de 2010**, empleados no para contratar una INTERVENTORÍA sino para financiar las obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**

Desconocimiento de los funcionarios públicos de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** de la diferencia entre la INTERVENTORÍA y la SUPERVISIÓN.

**Efecto:**

Deficiente o nulo seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** al no contarse con una INTERVENTORÍA que por definición legal debe ser contratada con un tercero ajeno a las partes contratantes, ni contar con el personal idóneo para ejercer una adecuada vigilancia de la OBLIGACIONES a cargo de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**

Riesgo de pérdida de recursos públicos al no vigilarse de manera adecuada el OBJETO del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**.

**Fundamentos del Hallazgo:**

De conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

<sup>34</sup> Fecha en que se suscribió el Acta de Inicio del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA**  
**MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE**  
**FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 137 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Existe por tanto la obligación para las entidades estatales de tener interventoría en un contrato de concesión, cuando la complejidad o la necesidad de conocimiento especializado lo ameritan, tal como acontece con el Contrato de Concesión No. 0618 de 2000, al comprender la prestación del servicio público domiciliario de TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL, tratarse de un RELLENO SANITARIO que es REGIONAL, como lo es LA GLORITA.

La interventoría es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal en los siguientes casos: (i) cuando la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos, (ii) cuando el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, o (iii) cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique.

Cuando la Entidad Estatal lo encuentre justificado, puede determinar que la interventoría no sólo se refiera al seguimiento técnico, sino también a los aspectos administrativos, financieros, contables y/o jurídicos del contrato, teniendo la interventoría por fin garantizar que el contrato se ejecute correctamente y se cumplan las condiciones pactadas, identificar y proponer soluciones a problemas que puedan surgir durante la ejecución del proyecto, así como acompañar y apoyar a la entidad contratante en el proceso de toma de decisiones y resolución de controversias.

Ahora bien, el contrato de interventoría debe ser supervisado directamente por la Entidad Estatal, en consecuencia, siempre que una Entidad Estatal suscriba este tipo de contratos debe designar a un funcionario que haga la supervisión del contrato y que verifique su cumplimiento en las condiciones pactadas.

En cuanto a la modalidad de selección prevista para escoger al interventor, por tratarse de un contrato de consultoría, corresponde adelantar un concurso de méritos.

EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION B, siendo Consejero ponente el Dr. DANILO ROJAS BETANCOURTH, en Sentencia proferida el veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013) dentro de la controversia contractual con radicación número: 25000-23-26-000-2000-00732-01(24266), siendo parte actora ASTRID CONSTANZA CRUZ QUINTERO y demandado la NACION-MINISTERIO



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 138 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

DE MINAS ENERGIA, se refirió a la definición y labor de la interventoría en los siguientes términos:

*“8.2.1 Con fundamento los artículos 28<sup>35</sup> y 29<sup>36</sup> del Código Civil, la Sala aprecia el criterio de interpretación gramatical, de conformidad con el cual se consulta el diccionario de la Real Academia de la Lengua, donde aparece como segunda acepción de “interventor”, la de “persona que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones para asegurar su corrección”<sup>37</sup>.*

*8.2.2 Desde la perspectiva legal, a la cual también remiten los artículos referidos, se tiene que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 en el numeral 1<sup>38</sup>, al tratar el contrato de obra hace referencia a la interventoría pero no la define, como tampoco lo hace ese artículo en su numeral 2, incisos 2 y 3<sup>39</sup>, cuando se refiere la interventoría como una modalidad de consultoría, ni el artículo 53<sup>40</sup> del mismo estatuto, en el cual se prescribe respecto de la responsabilidad de los interventores. No obstante, una norma jurídica, y a la vez técnica, de la mayor importancia para efectos del caso concreto, el Decreto 2090 de 1989 “por el cual se aprueba el reglamento de honorarios para los trabajos de arquitectura”, en el numeral 6 indica que “se entiende por interventoría el servicio prestado por un profesional o persona jurídica especializada, para el control de la ejecución del proyecto arquitectónico o de la construcción”. Por último, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha afirmado que el contrato de interventoría “tiene por*

<sup>35</sup> “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal.”

<sup>36</sup> “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso.”

<sup>37</sup> Consultado el 30 de enero de 2013 en <http://lema.rae.es/drae/?val=interventor>.

<sup>38</sup> “(...) En los contratos que haya sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto”.

<sup>39</sup> “Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato”.

<sup>40</sup> La redacción original de la norma, vigente al momento de los hechos comprendía: “Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría”.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 139 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*objeto supervisar o vigilar que la obra se construya de conformidad con lo estipulado en el contrato”<sup>41</sup>.*

*8.3 En ese orden de ideas, hace parte de la naturaleza del contrato que el interventor controle, supervise, vigile, fiscalice las obras, pero no que elabore presupuestos, cantidades y especificaciones técnicas, razón por la cual, desde una perspectiva de lo que es natural al contrato, un interventor no está obligado a cumplir con tales actividades, salvo que dentro del clausulado correspondiente, en el caso sometido al análisis de la Sala, hubiera asumido esa obligación de manera expresa, dado que la autonomía de las partes –como fundamento básico de la contratación de acuerdo con los artículos 1602 del Código Civil<sup>42</sup> y 32 de la Ley 80 de 1993<sup>43</sup>, entre otros– permite que los particulares y el Estado acuerden libremente sus obligaciones y derechos, en tanto que con ello no se afecte el orden público.”*

Ahora bien, la palabra interventoría hace referencia a un estamento encargado de la supervisión hacia el contratista con el fin de hacer cumplir los pliegos de condiciones, las demandas de la entidad contratante, especificaciones técnicas, planos, normativas técnicas y legales vigentes entre otras; todo esto con el fin de garantizar el completo y normal desarrollo de los contratos públicos.

La interventoría es por tanto la labor de control, supervisión y seguimiento que tiene, entre otros, los siguientes alcances:

- ✓ INTERVENTORÍA TÉCNICA: Control y supervisión de todas las actividades de carácter constructivo. Abarca la supervisión y aprobación de procesos constructivos y su ejecución, aprobación de diseños, aprobación de materiales y técnicas usadas. Este tipo de interventoría inicia con la aprobación y revisión de diseños y termina con la evaluación de posibles patologías después de haber sido terminado el proyecto.
- ✓ INTERVENTORÍA ADMINISTRATIVA: Control y supervisión de los aspectos administrativos de los contratos, abarca el seguimiento de la distribución de los tiempos respecto al cronograma establecido para el contrato, los pagos y

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 24 de febrero de 1995, expediente n.º 3142, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

<sup>42</sup> “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser inválida sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

<sup>43</sup> “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad...”



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 140 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

vigencias de pólizas y seguros, pagos de prestaciones sociales, pagos fiscales y legales. También tiene como objetivo la supervisión de cantidades y actividades ejecutadas con el fin de autorizar pagos a proveedores y pagos al Contratista verificando la concordancia de lo ejecutado con lo facturado.

- ✓ INTERVENTORÍA LEGAL: Actividades encaminadas a hacer cumplir absolutamente todo lo estipulado en el contrato realizado entre el Contratante y el Contratista. Es decir, una actividad de interventoría legal puede ser al mismo tiempo una actividad de otro tipo de interventoría.
- ✓ INTERVENTORÍA FINANCIERA: Evaluación en tiempo y cantidad de los recursos e inversiones realizadas por el Contratista, esta labor debe garantizar la coordinación entre el presupuesto invertido y el presupuesto que se paga efectivamente al Contratista.
- ✓ INTERVENTORÍA AMBIENTAL: Estudio, aprobación y seguimiento de los planes de manejo ambiental realizados por el Contratista, esto mediante la supervisión, evaluación y recomendaciones que la interventoría debe realizar con el fin de cumplir los lineamientos básicos ambientales exigidos por las normas ambientales vigentes.
- ✓ INTERVENTORÍA SOCIAL: Control y seguimiento de poblaciones y comunidades que se encuentran en el área de influencia del proyecto o control y seguimiento de actividades del proyecto que pueden afectar a las comunidades.

Existen manuales de Interventoría que describen sus funciones y estipulan que estas deben vigilar la correcta ejecución de las actividades respecto a los aspectos técnicos y normativas técnicas vigentes en Colombia además de hacer cumplir los pliegos de condiciones, diseños, planos y especificaciones técnicas, verificar constantemente la calidad de las actividades y resultados, realizar seguimiento al presupuesto y cronograma, coordinar los procesos contractuales, proteger los derechos del Contratante, Contratista y de terceros que puedan verse afectados o beneficiados por los procesos constructivos, ser un puente de comunicación y coordinación entre el Contratante y el contratista, llevar registro de novedades y observaciones, trabajar en conjunto con el Contratista para superar problemas, hacer sugerencias al Contratista y recibir notificaciones al Contratista, mantener informado al Contratante de los procesos realizados por el Contratista por medio de actas realizadas para un aspecto o tema en específico, entre otras labores y fines de la interventoría y supervisión. Dicho manual, por



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 141 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

supuesto, también debería existir en la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A ESP.

Para cumplir con los objetivos, las interventorías cuentan con equipos compuestos de profesionales de diferentes áreas con el fin de cubrir las demandas de los campos de acción sobre los cuales se ejecutan las actividades de supervisión. Adicional a eso se definen tareas específicas que deben ejecutar los supervisores o interventores para lograr el alcance y objetivo de la figura de interventoría. La clave en el buen desempeño de una interventoría es el estudio adecuado del contrato, los pliegos de condiciones, el presupuesto, cronograma y las especificaciones técnicas del proceso al cual se le hace interventoría.

Una parte fundamental de la labor de interventoría son los soportes sobre todos los procesos a los cuales se les hace seguimiento, mediante elaboración de informes y actas o mediante el estudio y revisión de documentos emitidos por el Contratante y el Contratista.

Huelga decir que las anteriores actividades se deben hacer de forma permanente y continúa, día tras día, amén de que el contratista no puede hacer nada que previamente el interventor no haya autorizado, vale decir, no puede ejecutar un diseño sin que el interventor lo haya revisado y dado el visto bueno para iniciar el proceso constructivo, proceso que en todo caso es vigilado por el interventor día tras día, por manera que si el interventor cumple cabalmente su papel mal podría un contratista incurrir en un ERROR O DEFECTO CONSTRUCTIVO pues de no acatar aquel el DISEÑO sencillamente la interventoría no le dejaría adelantar la obra, ordenaría pararla, convocaría a un Comité en el que además participen el Diseñador y la Entidad Contratante y se darían las órdenes claras y precisas para que no se irrespetara el Diseño.

En el presente caso se tiene que desde el 1º de marzo de 2007, cuando se suscribió el Acta de Inicio del CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001 con ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P., la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. ha debido contratar una interventoría, para que tal como se previó en el contrato de concesión, realizara las siguientes labores:

*“Cláusula 14. INTERVENTORÍA.*

*LA EMPRESA verificará la ejecución del presente contrato directamente o por conducto de terceros contratados para el efecto.*



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 142 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

#### *14.1 Objetivos específicos de la Interventoría*

*Los objetivos específicos de la Interventoría serán los siguientes:*

*14.1.1 La interventoría se efectuará sobre las actividades técnicas operativas, los procesos comerciales que incorporan las actividades de facturación y recaudo, la atención de los usuarios y el cumplimiento de las demás obligaciones adquiridas en éste contrato, en los términos de referencia, y la normatividad y reglamentación vigente para los componentes contratados. Incluye las acciones necesarias para asegurar, calidad, seguridad, cobertura, regularidad y tecnología en la prestación del servicio.*

*14.1.2 Propender por la eficiente y oportuna prestación a través de la supervisión y control del servicio de recolección de residuos sólidos, barrido de áreas públicas, transporte de los residuos al sitio de disposición y la disposición como tal, teniendo en cuenta los aspectos ambientales, sanitarios y técnicos.*

*14.1.3 Mantener permanentemente informada a la Empresa Contratante sobre la situación del esquema integral de EL OPERADOR, en los componentes contratados.*

*14.1.4 Presentar a la Empresa Contratante en desarrollo de lo anterior, informes, indicadores, registros y en general la información que recopile de forma sucinta el resultado de las acciones realizadas tanto por EL OPERADOR como por la Interventoría, en donde se incluyan los análisis, operacionales y recomendaciones correspondientes sin perjuicio de aquellos informes que solicite de manera puntual la Empresa Contratante.*

*14.1.5 Formular observaciones y recomendaciones al OPERADOR y a LA EMPRESA para la optimización del servicio.*

#### *14.2 Criterios Generales*

*14.2.1 La interventoría tendrá acceso a los componentes técnicos, comerciales y de atención al cliente, así como a los documentos e informaciones referidas a la prestación y al objeto de este contrato, sin perjuicio del respeto al deber de reserva que pesa legalmente sobre algunas de ellos.*



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 143 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*14.2.2 La Interventoría cumplirá su labor a cabalidad sin perjuicio del derecho de explicación y defensa de EL OPERADOR. Para tales efectos se establecen los siguientes criterios de obligado cumplimiento para las partes y para la interventoría respectiva.*

*14.2.3 Se diferencian las novedades del servicio de los incumplimientos, entendidos los primeros como aquellos eventos en los cuales se genera una afectación del servicio de aseo, provenientes de incultura Ciudadana, malas prácticas de los usuarios y en general de hechos de terceros.*

*14.2.4 Los incumplimientos serán los imputables a EL OPERADOR por deficiencias u omisiones en el deber de prestación del servicio. En los reportes deberán diferenciarse claramente las conductas respectivas, determinándose si son de una clase o de la otra.*

*14.2.5 Las deficiencias una vez reportadas serán atendidas por EL OPERADOR en un término de 24 horas. En caso de que ello no sea posible, se informará al Interventor y se determinará el plazo en el cual serán atendidas.*

*14.2.6 La Interventoría no podrá pedir el desarrollo de actividades que estén por fuera del servicio ordinario de aseo, tales como remoción de derrumbes, limpieza de canales y quebradas, operativos especiales de remoción de materiales vegetales por cortes efectuados por empresas de energía o cualquiera otra, remoción y transporte de escombros de edificaciones en volumen superior a un metro cúbico.*

*14.2.7 Los incumplimientos en la prestación deberán ser corregidos por EL OPERADOR. En el proceso de barrido y limpieza las deficiencias en el mismo serán resueltas en el mismo día en que sean reportadas, si dicho reporte se produce antes de las 3 p.m. Los reportes generados después de esa hora se atenderán en el día siguiente. En recolección y transporte las fallas de recolección se atenderán bajo el mismo criterio anterior.*

*14.2.8 En materia de relleno sanitario la Interventoría comprenderá la actividad de velar por el cumplimiento de lo aprobado por la autoridad ambiental competente. No cumplirá actuaciones de aprobación de obras ni diseños requeridos para el desarrollo de la nueva fase del relleno.*

*14.2.9 Se entenderá que no existe incumplimiento cuando medie fuerza mayor y caso fortuito, de acuerdo con las normas legales pertinentes.*



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 144 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*14.3 Obligaciones de carácter específico de la Interventoría:*

*Corresponderá a la Interventoría desarrollar, las funciones que a continuación se determinan:*

*14.3.1 Supervisar al OPERADOR y su personal, equipo, base de operación y demás necesarias para la ejecución del contrato, con respecto a las condiciones de operación ofrecida en la propuesta y con las normas y disposiciones de carácter legal. No se podrán efectuar reportes de incumplimiento de eventos no previstos como tales ni en la oferta, los Términos de Referencia, el contrato o las normas que rigen la materia.*

*14.3.2 Formular al OPERADOR observaciones y recomendaciones sobre la calidad, oportunidad y eficiencia en la prestación del servicio de aseo a su cargo, con arreglo a los parámetros, criterios y procedimientos fijados en los documentos del contrato de operación y la oferta.*

*14.3.3 Requerir por escrito al OPERADOR sobre los correctivos pertinentes y verificar que se adopten de manera oportuna.*

*14.3.4 Controlar los horarios y frecuencias programadas para los diferentes servicios, de acuerdo con las Macrorutas y Microrutas del plan operativo del OPERADOR.*

*14.3.5 Informar a LA EMPRESA sobre los daños que puedan inferirse a terceras personas y en general de todo hecho o circunstancia que afecte o pueda afectar el desarrollo del contrato. De estos informes se dará copia al OPERADOR.*

*14.3.6 Verificar periódicamente el estado de las pólizas que a favor de la Empresa Contratante debe obtener o actualizar EL OPERADOR.*

*14.3.7 Elaborar y presentar a la Empresa Contratante informes mensuales, trimestrales, semestrales y consolidados anuales, contentivos de la información obtenida directamente de su gestión de supervisión. De estos informes se remitirá copia al OPERADOR.*

*14.3.8 Realizar reuniones mensuales con EL OPERADOR, para analizar el estado de avance del contrato y los demás aspectos inherentes a la Interventoría de acuerdo con lo pactado en esta cláusula. Se dejarán actas firmadas y numeradas, donde conste todo lo tratado y los compromisos adquiridos.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 145 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

14.3.9 A más tardar 30 días después de haber suscrito el acta de iniciación la Interventoría deberá presentar a LA EMPRESA y al OPERADOR la propuesta de manual de Interventoría, que servirá de guía para la ejecución del contrato, la cual deberá ser aprobada por la Empresa contratante para que tenga efecto vinculante frente a las partes. Dicho manual atenderá en un todo los principios y reglas previstos en esta cláusula.

14.3.10 Participar activamente en la atención de emergencias cuando el servicio de aseo se vea comprometido, coordinando con las autoridades, EL OPERADOR o los usuarios, las medidas de mitigación, conjuración y demás que sean necesarias, representando a LA EMPRESA para tales efectos.

14.3.11 Verificar la prestación del servicio de aseo los días festivos y domingos, en los cuales EL OPERADOR haya programado su atención.

14.3.12 Controlar que todos los residuos recogidos por EL OPERADOR sean transportados hasta los sitios de disposición final autorizados.

14.3.13 Verificar que el proceso de atención de usuarios esté de acuerdo con lo estipulado por la normatividad legal vigente.

14.4 Obligaciones y derechos de EL OPERADOR en relación con la Interventoría.

14.4.1 Atender las observaciones y recomendaciones que sobre la calidad, oportunidad y eficiencia en la prestación del servicio de aseo a su cargo, presente la Interventoría con arreglo a los parámetros, criterios y procedimientos fijados en los documentos del contrato de operación, la oferta y la ley. En caso de que presenten recomendaciones que no se sujeten o estén por encima de los parámetros de tales documentos, éstas no serán de obligatorio cumplimiento.

14.4.2 Cualquier observación, instrucción o actuación que sea impuesta por la Interventoría que implique alteración de condiciones financieras o de impacto sobre la ecuación financiera contractual, será objeto de revisión con la Empresa Contratante y solo será de obligatorio cumplimiento, cuando medie un acuerdo al respecto que garantice la prestación en condiciones de equidad y equilibrio económico.

14.4.3 Informar oportunamente a la Interventoría los cambios de rutas, frecuencias y, en general, los ajustes al sistema operativo del servicio. El



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 146 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*diseño de macro y Microrutas será responsabilidad exclusiva de EL OPERADOR. EL OPERADOR no podrá implementar cambios que disminuyan el nivel de calidad de la oferta, de los Términos de Referencia o de las normas.*

*14.4.4 Hacer observaciones y dar respuesta a los informes y reportes de Interventoría, dando las explicaciones a que hubiere lugar. Estas se tendrán en cuenta a nivel valorativo y cuantitativo en la elaboración de los informes a cargo de la Interventoría.*

*14.4.5 Entregar a la Interventoría el plan operativo del servicio a más tardar treinta (30) después del inicio de operación y todas las actualizaciones de manera previa a su implementación.”*

Ahora bien, tal como se pudo constatar durante el proceso auditor, EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P no ha contratado ninguna INTERVENTORÍA y en su lugar con el dinero que ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P. mensualmente le estuvo girando, correspondiente al 3.2% de la facturación para el pago del INTERVENTOR, lo destinó para financiar “..sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones;”, tal como quedó plasmado en el documento denominado ANÁLISIS SITUACION FINANCIERA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA, del 30 de abril de 2010, que sirvió como sustento del OTROSÍ # 3 del 9 de julio de 2010.

A partir de la suscripción del OTROSÍ #3 el 9 de julio de 2010, la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA SA ESP ha venido asumiendo una especie de Supervisión, muy limitada por cierto, con sus propios funcionarios.

Es importante resaltar que los dineros dados por ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P para pagar la INTERVENTORÍA no podían ser destinados a otros fines, puesto que desde los ESTUDIOS PREVIOS se dijo que el futuro CONTRATISTA haría un aporte del 3.2% de su facturación mensual por concepto de INTERVENTORÍA, veamos:

“(..)

- ✓ *Se asume que el 3.2% de la facturación realizada por la empresa es el aporte que el inversionista hace al Municipio por concepto de interventoría.”*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 147 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

En los TÉRMINOS DE REFERENCIA de la CONVOCATORIA PÚBLICA N° 001/2006 para la SELECCIÓN DE OPERADOR ESPECIALIZADO PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO publicados en el mes de DICIEMBRE DE 2006, se reiteró que la propuesta económica el proponente debía incluir un aporte del 3.2% de su facturación mensual del servicio de aseo a los usuarios, para pagar la INTERVENTORÍA, veamos:

*“37. ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA*

*A) Aportes contractuales obligatorios:*

*c) La interventoría será pagada por el OPERADOR, la cual se establece en el 3.2% de la facturación del servicio de aseo a los usuarios, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los diez primeros días de cada mes. Al finalizar el año se aplicará la indexación por IPC para el periodo siguiente.”*

En el ADENDO No. 2 del 10 de enero de 2007 con la cual se hicieron, algunas modificaciones a los TERMINOS DE REFERENCIA, se redujo de 10 a 5 días el plazo para que el futuro CONTRATISTA hiciera el giro mensual del 3.2% para pagar la INTERVENTORÍA, veamos:

*“30. El numeral 37 Elaboración de la propuesta económica, se modifica y queda de la siguiente manera:*

*37. ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA*

*(...)*

*c) La interventoría será pagada por el Operador, la cual se establece en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados a los usuarios por el Operador, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.”*

Y, en el CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001 se ratificó que el OPERADOR asumía la obligación de pagar la INTERVENTORÍA -que no la Supervisión-, cuyo valor se fijó en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados por EL OPERADOR, debiendo hacer el pago dentro de los cinco primeros días de cada mes, veamos:

*“Cláusula 6. REMUNERACIÓN Y OBLIGACIONES ECONOMICAS DEL OPERADOR.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 148 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

(...)

## 6.2 Obligaciones económicas a cargo de EL OPERADOR:

*Serán de cargo de EL OPERADOR las siguientes obligaciones económicas con sus conceptos y finalidades institucionales:*

(...)

*(iv) La Interventoría será pagada por EL OPERADOR la cual se fija en el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados por EL OPERADOR, una vez presentada la cuenta de cobro respectiva. El pago deberá surtirse dentro de los cinco primeros días de cada mes.”.*

De lo anterior, es claro para el equipo auditor que el 3,2% de la facturación total de los servicios prestados por ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P girados dentro de los primeros 5 días de cada mes a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P, tienen una destinación específica: CONTRATAR Y PAGAR UNA INTERVENTORÍA, que por definición debe ser EXTERNA, haciendo el legislador la distinción entre el SUPERVISOR y la INTERVENTORÍA, en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, veamos:

*“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 149 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.*

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

*PARÁGRAFO 1o. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.*

*PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”. (Se resalta).*

De los apartes resaltados es claro que el SUPERVISOR es distinto del INTERVENTOR, pues el primero debe ser un funcionario de planta de la entidad pública quien vigila la ejecución de contratos que no requieran CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS, mientras el segundo es un CONTRATISTA con conocimientos especializado en la materia a vigilar, no pudiendo ser concurrentes las funciones de Supervisión e Interventoría.

En el presente caso, desde los ESTUDIOS PREVIOS se dijo claramente que se debía contar con una INTERVENTORÍA, cuyo costo debía asumir el futuro contratista, de manera tal que a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P le correspondía contratar un INTERVENTOR, que por definición debe ser una persona natural o jurídica con conocimientos especializados en la materia a vigilar, siendo por tanto EXTERNO o ajeno a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P, estando en cabeza de esta última la Supervisión del CONTRATO DE INTERVENTORÍA, que no del CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 150 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

La GERENTE de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P, PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ mediante oficio No.20250605-487-I de 05 de junio de 2025 al dirigirse a ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P para pedirle la información que previamente le fuera solicitada por el organismo de control fiscal, afirma que la entidad pública a su cargo ejerce simultáneamente el rol de INTEVENTORÍA y ENTIDAD CONTRATANTE, veamos:

*“Una vez analizado el escrito de manera integral por esta interventoría y entidad contratante, se requiere que por parte del operador sean resueltas y allegadas en estricto orden numérico, los siguientes cincuenta (50) requerimientos, contentivos de las preguntas a su cargo, que han sido solicitados por el organismo de control.”. (Se resalta).*

Es evidente que la funcionaria PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ confunde el término SUPERVISIÓN -así como el rol que cumple- con el término INTERVENTORÍA -así como el rol que cumple-, pues lo cierto es que la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. es la entidad contratante en el CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001, más NO ES LA INTERVENTORIA de dicho contrato, el que por demás debía obligatoriamente contar con una INTERVENTORÍA.

Los ordenadores del gasto en la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P que destinaron el 3.2% de la facturación total de los servicios prestados por ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P., girados dentro de los cinco primeros días de cada mes, NO AL PAGO DE LA INTERVENTORÍA sino para apalancar otras obligaciones de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P como si se tratara de un ingreso corriente de libre destinación, en lugar de destinarlos al pago de la INTERVENTORÍA, la que nunca fue contratada, habrían destinado de manera indebida dichos recursos que tenían destinación específica.

Lo anterior quedó evidenciado en el documento denominado ANÁLISIS SITUACION FINANCIERA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA, del 30 de abril de 2010, el cual sirvió de sustento del OTROSÍ #3, del que se traen a colación los siguientes apartes:

“1 ANTECEDENTES.

(...)

Durante el período de ejecución del contrato de concesión suscrito con Atesa de occidente, la Empresa de Aseo de Pereira, ha percibido recursos tanto por



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO FECHA VERSIÓN PÁGINAS

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 151 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

interventoría como por recaudo; los cuales constituyen la principal fuente de financiación para las actividades que en cuanto a su objeto y naturaleza debe realizar la Empresa de Aseo de Pereira, y que hasta abril de 2010 totalizan un valor de \$7.800 millones de pesos, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 1. Ingresos percibidos por ejecución contrato de concesión

Años	Interventoria	Recaudo	Cierre y Clausura	Total
2007	422,580,533	553,888,283	511,479,909	1,487,948,725
2008	685,018,552	1,161,006,030	836,826,757	2,682,851,339
2009	759,735,380	1,567,103,565	372,380,535	2,699,219,480
2010	275,260,937	683,144,751	-	958,405,688
Total	2,142,595,402	3,965,142,629	1,720,687,201	7,828,425,232

Con éstos recursos la Empresa ha venido financiando sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones; acumulando recursos netos en caja al cierre de la vigencia 2009 por valor de \$1.722 millones; pero que una vez agotados los recursos del patrimonio autónomo pensional constituido para financiar las mesadas del personal pensionado y jubilado de la Empresa; resultarán insuficientes para cubrir éstas y otras de las obligaciones de la Empresa.

(...)

#### 4. PROPUESTA MODIFICACION REMUNERACION DEL CONTRATO DE OPERACIÓN.

Como se manifestó anteriormente el estudio realizado por CEFINCO, baso su escenario en la posibilidad de conseguir un inversionista externo, en el entendido de que fuera dicho inversionista quien asumiera el manejo de la Empresa, de ahí que con los recursos producto de la remuneración propuesta en el estudio habría sido posible financiar las mesadas pensionales que se habrían cubierto con la participación otorgada por el concesionario por concepto de recaudo y con los recursos del 3.2% sobre la facturación se asumiría la contratación de una interventoría. (...)

(...)

4.1 Porcentaje Único de Remuneración. En el año 2008 Atesa de Occidente facturo por concepto de facturación directa y masiva del servicio de aseo un total de \$22.003 millones (\$1.833 millones promedio mes), de los cuales



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 152 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*recaudo por el servicio en dicho período un total de \$20.129 millones, con una eficiencia de recaudo del 91.4%. Para el año 2009, el total facturado objeto de remuneración presento un incremento del 9.8% (\$2.140 millones aprox.), mientras que el recaudo presento un incremento del 16% (\$3.100 millones aprox) con respecto al recaudo del 2008 y el nivel de efectividad en el recaudo fue del 96.4%, esto gracias al cambio en el sistema de facturación y recaudo el cual a partir de abril de 2009 se viene realizando a través de la factura del servicio de energía, y que no permite el pago de valores individuales.*

*En términos generales entre enero de 2008 y diciembre de 2009, Atesa de Occidente ha facturado por servicios de aseo un total de \$47.060 millones de los cuales remunera a la Empresa sobre \$46.000 millones con un porcentaje del 3.2 por concepto de interventoría.”. (Se resalta).*

De los apartes resaltados se evidencia que es claro que los dineros que ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P le gira a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P por concepto de la PARTICIPACIÓN otorgada por el CONCESIONARIO conforme a su PROPUESTA ECONÓMICA que inicialmente fue del 10%, se destinan para cubrir las obligaciones de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P, mientras que con los recursos del 3.2% sobre la facturación se debía asumir la contratación de una interventoría.

No obstante, se tiene que entre los años 2007 al mes de abril de 2010, ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P le giró a la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P por concepto de remuneración de la INTERVENTORÍA, la suma de \$2.142.595.402, sin que hubiese sido contratada una INTERVENTORÍA, habiendo los ordenadores del gasto destinado ese dinero a apalancar otras obligaciones de la empresa pública.

Adicionalmente, tal como se mencionó lo referido a las falencias de la inexistencia de un EXPEDIENTE CONTRACTUAL, de las respuestas dadas por la Gerente de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P, tanto el 9 de junio de 2025 como el 17 del mismo mes y año, se evidencia la inexistencia de una vigilancia adecuada del CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001 por parte de la entidad contratante, veamos:

A la pregunta:



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 153 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

41. *Sírvase aportar copia de todas las actas donde consten las reuniones que durante la ejecución contractual se haya realizado la INTERVENTORÍA con ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P.*

Por oficio del 17 de junio de 2025, la Gerente de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P informó:

*“Respuesta numeral 41:*

*Se adjunta información que reposa en los archivos de la empresa de Aseo de Pereira. De acuerdo a la información requerida, en lo encontrado en el archivo de la Empresa de Aseo no se tiene información para los años 2007 y 2008. A partir del 2009 aparénteme se presentaban algunos informes anuales y semestrales. Y durante los últimos 5 años se identifica de manera más estable la presentación de informes trimestrales hasta la actualidad.”. (Se resalta).*

Pese a que el CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001 se pactó que sería objeto de reversión a la finalización del contrato por cualquier causa y sin costo alguno, la totalidad del software, incluida la base de datos desarrollada, con todas sus actualizaciones, modernizaciones y demás variaciones resultantes de un proceso permanente de adaptación y mejoramiento junto con la información se entregará toda la base documental que soporta la misma, debidamente catalogada y organizada, así como los programas (software) utilizados para el manejo de la base de datos, incluyendo las plataformas y los desarrollos realizados sobre ellas, a la pregunta:

43. *Sírvase informar cuál es el SOFTWARE empleado por ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P para el manejo de la base de datos, indicando ¿quién es el titular de la licencia?*

Por oficio del 17 de junio de 2025, la Gerente de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P informó:

*“Respuesta numeral 43:*

En consideración con lo establecido en la cláusula 15 del contrato de operación, esta información hace parte de la autonomía técnica, financiera y administrativa del operador Atesa de Occidente, no obstante, se tiene conocimiento del software comercial 5iinco y la empresa que les brinda soporte técnico es Soluciones Globales.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 154 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

NÓTESE QUE NADA SE DIJO SOBRE QUIÉN ES EL TITULAR DE LA LICENCIA DEL SOFTWARE empleado por ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P para el manejo de la base de datos.

La anterior respuesta de quien está llamado a vigilar la correcta ejecución del CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001 denota que desconoce que en la CLÁUSULA 16 se estipuló la siguiente OBLIGACIÓN a cargo del OPERADOR, al finalizar la ejecución del contrato de concesión:

*“Cláusula 16. RESTITUCIÓN DE BIENES Y REVERSIÓN DE INFORMACIÓN.*

*A la terminación del contrato de operación por cualquier causa toda la información comercial, bienes y contratos que hayan sido entregados o cedidos por LA EMPRESA al OPERADOR serán restituidos a aquella, sin costo alguno, con todas las mejoras que le hubieren sido Introducidas.*

*Para estos efectos será objeto de reversión a la finalización del contrato por cualquier causa y sin costo alguno, la totalidad del software, incluida la base de datos desarrollada, con todas sus actualizaciones, modernizaciones y demás variaciones resultantes de un proceso permanente de adaptación y mejoramiento Junto con la información se entregará toda la base documental que soporta la misma, debidamente catalogada y organizada, así como los programas (software) utilizados para el manejo de la base de datos, incluyendo las plataformas y los desarrollos realizados sobre ellas.*

*Con este último propósito, EL OPERADOR adoptará las medidas que sean necesarias para que las licencias respectivas puedan transferirse a LA EMPRESA a la finalización del contrato, sin costo alguno para ésta.*

*Al vencimiento del contrato, se revertirá el relleno sanitario a LA EMPRESA con la obligación del OPERADOR de ejecutar las obras de Cierre, clausura y posclausura, de las etapas por él operadas.”. (Se resalta).*

A la pregunta:

22. *Sírvase entregar una relación detallada, desde el inició la ejecución del CONTRATO DE OPERACION 001 DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA suscrito el 16 de febrero de 2007 hasta la fecha, cuáles han sido los BIENES, MAQUINARIA, EQUIPO,*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 155 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*VEHÍCULOS<sup>44</sup>, y, en general, de todos los medios, sistemas, elementos y/o recursos materiales destinados al cumplimiento del OBJETO CONTRACTUAL, allegando una relación detallada de los mismos que hayan sido empleados en la operación del servicio de aseo -sin incluir el componente de DISPOSICIÓN FINAL-, indicando de cada uno de ellos su valor en libros y quién es el propietario, relación que deberá incluir aquellos BIENES que hubiesen sido vendidos y/o dados de baja durante la ejecución del contrato; de estos últimos se solicita se informe si se contó o no con la aprobación de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA SA ESP para su enajenación y/o baja, aportando las evidencias que respalden su respuesta<sup>45</sup>. En este punto especificar desde que ATESA DE OCCIDENTE SA ESP inició operaciones y hasta la fecha cómo ha estado compuesto el parque automotor para la prestación del servicio de aseo en Pereira.*

23. Por oficio del 17 de junio de 2025, la Gerente de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P. informó:

<sup>44</sup> Indicando de cada uno de ellos: placa, marca, modelo, capacidad y propietario.

<sup>45</sup> Se precisa que lo solicitado es un inventario de los bienes inmuebles, muebles, vehículos, maquinaria y equipos, equipo de oficina, software y hardware y demás bienes utilizados durante la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION 001 DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el 16 de febrero de 2007, en el que conste el valor histórico, fecha de adquisición, fecha en que el bien ingresó a la concesión, costo ajustado por inflación, periodo total de depreciación, depreciación aplicada y por aplicar y valor actualizado en libros.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 156 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Respuesta numeral 22:**

Según lo dispuesto en la Cláusula 10 del Contrato de Operación suscrito con Atesa de Occidente S.A.S. E.S.P.

*Cláusula 10. BIENES ENTREGADOS AL OPERADOR*

*EL OPERADOR mantendrá y aprovechará, por su cuenta y riesgo, durante la vigencia de este contrato, los bienes y la información que reciba de la Empresa Contratante y los adecuará convenientemente para ejecutar el objeto del contrato en forma eficiente. Deberá efectuarse un inventario previo a la entrega. Los bienes a entregar en Comodato incluyen, además de los previstos en este contrato, las sedes operativas con que actualmente cuenta LA EMPRESA.*

De esta manera, el inventario inicial de bienes entregados fueron los siguientes:

- Base de datos de suscriptores del servicio de aseo.

Más adelante, la Cláusula 15 del mismo contrato establece:

**Cláusula 15. AUTONOMÍA TÉCNICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DE EL OPERADOR.**

*EL OPERADOR gozará de plena autonomía técnica, económica, financiera y administrativa para la ejecución del presente contrato. En todo caso, deberá sujetarse a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales y distritales sobre la materia, a las estipulaciones del presente contrato y a las normas.*

*Por consiguiente, EL OPERADOR ejecutará el presente contrato con sus propios medios tecnológicos, económicos, financieros, humanos y materiales, sin que pueda derivarse para LA EMPRESA ninguna vinculación con tales medios, ni con terceros que tengan relaciones con EL OPERADOR como consecuencia de responsabilidades contractuales o extracontractuales.*

*En consecuencia, EL OPERADOR proveerá todos los recursos, equipos, herramientas, maquinaria, insumos, muebles y enseres, repuestos, materiales, sistemas de comunicación, cómputo e información, sus correspondientes programas y en general, todos los*

*elementos necesarios para la ejecución de la operación entregados por LA EMPRESA para la operación.*

De acuerdo con lo expuesto anteriormente y a la normatividad y reglamentación general que tiene el servicio público de aseo en el país (Ley 142 de 1994, Decreto 1077 de 2015 y Resolución CRA 943 de 2021), el prestador dispone directamente de todos los medios necesarios para garantizar la calidad, continuidad y cobertura del servicio establecidos en los artículos 2.3.2.2.1.2. y siguientes del Decreto 1077 de 2015.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 157 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

La anterior respuesta de quien está llamado a vigilar la correcta ejecución del CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001 denota que desconoce que una de las modificaciones introducidas con el OTROSI #03 AL CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA suscrito el 9 de julio de 2010, fue que para el año 2020 el OPERADOR debía renovar la FLOTA DE CAMIONES COMPACTADORES DE BASURA, veamos:

**Cláusula 1.** La Cláusula 2 del Contrato de Operación quedará de la siguiente manera: **CLAUSULA 2 OBLIGACIONES DEL OPERADOR** - Además de las obligaciones que de manera general correspondan a la naturaleza del contrato de Operación, **EL OPERADOR** deberá observar y cumplir las obligaciones que la legislación impone a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en la Ley 142 de 1994 y normas que la modifiquen, adicionen o complementen; las Resoluciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, y demás normas concordantes; y estará sujeto a la regulación de la misma Comisión y a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, sin perjuicio de las facultades de dirección, inspección y vigilancia que corresponden a la Empresa Contratante.

Sin desatender el propósito principal de la Operación, descrito en el objeto del presente contrato, para determinar los niveles de calidad que debe garantizar **EL OPERADOR** a los usuarios, éste deberá observar las siguientes obligaciones particulares, además de cualquier otra consagrada en los Términos de Referencia y sus anexos y adendos, en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia y en la propuesta presentada a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. ESP**, con las precisiones que se le introduzcan en el período de transición y ajuste:

(...)

17. A partir de la firma del presente otrosí, El operador se compromete a renovar la flota de camiones compactadores de basura cada 10 años.
18. Las demás obligaciones que resulten de los Términos de Referencia, sus anexos y adendos, de la propuesta y demás cláusulas y documentos que integran el contrato.

Se tienen dos situaciones: por un lado, quien ejerce las labores de Supervisión del CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001 no cuentan con el expediente contractual ni tienen la idoneidad que demanda la vigilancia de este tipo de contratos, lo que imposibilita hacer una adecuada vigilancia de las obligaciones a cargo de ATESA



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 158 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

DE OCCIDENTE S.A. E.S.P, y, por otro lado, la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P estuvo omitiendo la obligación de contratar una INTERVENTORÍA idónea para vigilar la correcta ejecución del CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, destinando el dinero que hasta la suscripción del OTROSÍ #3 el CONCESIONARIO le giró mensualmente para la INTERVENTORÍA, a apalancar otras obligaciones de la empresa pública.

Así las cosas, tenemos que las omisiones en la CONTRATACIÓN DE UNA INTERVENTORÍA, así como el uso del dinero pagado para la INTEVENTORÍA en otros asuntos, sumado a la limitada o nula vigilancia del OBJETO del CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001 con el personal de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P conlleva a que se configure una OBSERVACIÓN de tipo ADMINISTRATIVO, CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA y PENAL.

Teniendo presente que la presunta conducta irregular avizorada en el proceso auditor podría tener un carácter continuado ya que desde la ocurrencia de los hechos a la fecha no se ha modificado la realidad fáctica y jurídica, se corre traslado de la misma, a efectos de la valoración de la autoridad competente.

Por último, como la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** reconoció que el dinero pagado por ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P entre los años 2007 al 2010 -antes de la modificación introducida por el OTROSÍ #3-, por concepto de INTERVENTORÍA, en cuantía de \$2.142.595.402, fue empleado bajo el concepto de unidad de caja a cubrir otras obligaciones, desde el punto de vista fiscal, a no dudarlo existiría un daño, el cual se consumó en el lapso indicado, por lo tanto, al no ser de tracto sucesivo y no seguir presentándose en este momento ya que hasta el **9 de julio de 2010** se recibió el 3.2% de los ingresos de ATESA DE OCCIDENTE SA ESP con destino al pago de la INTERVENTORÍA, operó el fenómeno de la CADUCIDAD de la acción fiscal para ese específico aspecto.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°4 (CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA). PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE ARCHIVOS ANTE LA INEXISTENCIA DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL DERIVADO DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA No.1 DE 2006.**

**Condición:**

Se observó que la entidad contratante no ha venido dando aplicación a la Ley de Archivo respecto del EXPEDIENTE del **CONTRATO DE OPERACION DEL**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 159 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, el cual es inexistente, teniendo en cuenta que un expediente contractual se debe llevar de manera ordenada y completa, incluyendo desde la etapa de formación del contrato, incluyendo su etapa de ejecución y hasta la etapa de liquidación del contrato, con todos los documentos de soporte del proceso. Para ello, se debe crear un conjunto de documentos que incluya los estudios previos, la justificación de la necesidad, la disponibilidad presupuestal, los documentos de selección y el contrato en sí mismo, las pólizas, los informes del contratista, los informes del interventor, los soportes de los pagos o giros, los soportes de las modificaciones que se le hayan introducido, todo ello de manera ordenada cronológicamente.

Se observó que la entidad contratante ha venido omitiendo su obligación de proceder a la reconstrucción del expediente contractual<sup>46</sup>, correspondiente al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** mediante un proceso técnico, teniendo en cuenta que se encuentran incompleto, con el fin de lograr su integridad, autenticidad, originalidad y disponibilidad.

Se observó que la inexistencia del expediente contractual, correspondiente al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** entorpeció el proceso auditor al no haberse contado con la totalidad de información y documentos solicitados.

**Criterio:**

Ley 594 de 2000 "*Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones*".

Acuerdo 002 de marzo 14 de 2014 "*Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones*", expedido por el CONSEJO DIRECTIVO DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN.

Acuerdo No. 007 del 15 de octubre de 2014 "*Por medio del cual se establecen los lineamientos para la reconstrucción de expedientes y se dictan otras disposiciones*", expedido por el CONSEJO DIRECTIVO DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN.

<sup>46</sup> n expediente contractual es el conjunto ordenado y completo de todos los documentos y actuaciones que justifican, fundamentan y registran la vida de un contrato, desde su etapa de formación, ejecución y hasta su culminación o liquidación, garantizando así la transparencia y el debido proceso en la contratación pública.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 160 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Artículo 84 de la Ley 1474 de julio 12 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."*

Decreto 1510 de Julio 17 de 2013 *"Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública."*

Decreto 0106 de enero 21 de 2015 *"Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 594 de 2000 en materia de inspección, vigilancia y control a los archivos de las entidades del Estado y a los documentos de carácter privado declarados de interés cultural; y se dictan otras disposiciones."*

**Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°4, dijo que:

***"OBSERVACION No. 4***

*En atención al requerimiento de entrega del expediente completo correspondiente al contrato de operación suscrito en el año 2007 entre la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. y la empresa Atesa de Occidente, se informa que, si bien la entidad conserva la mayor parte de la documentación contractual y sus actos derivados, **no se cuenta actualmente con la totalidad del expediente en su forma íntegra.***

*Lo anterior obedece a que, **a lo largo de los años, la Empresa ha atravesado múltiples cambios administrativos y de personal encargado de la gestión documental, así como a la constante consulta y manipulación de dicho expediente, dada su relevancia jurídica, operativa y técnica. Estas circunstancias han generado un desgaste natural del archivo físico y, en algunos casos, la pérdida o extravío de piezas documentales, sin que resulte posible establecer con certeza la responsabilidad individual sobre tales hechos.***

*No obstante, es importante señalar que la Empresa de Aseo de Pereira desarrolla prácticas y controles orientados al cumplimiento de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivos, y mantiene procedimientos internos para la adecuada conservación, organización y disposición final de sus*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 161 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

documentos. En coherencia con estos lineamientos, la actual administración ha dispuesto medidas correctivas tendientes a la reconstrucción del expediente contractual, conforme a lo establecido en el Acuerdo 001 de 2024 del Archivo General de la Nación, Título 9 “Disposiciones Especiales”, Capítulo 3 “Reconstrucción de Expedientes”.

Estas acciones comprenden la identificación, recopilación y digitalización de los documentos existentes, así como la implementación de mecanismos de custodia y control reforzados para garantizar la integridad, conservación y disponibilidad del expediente reconstruido, evitando su futura desagregación.

Adicionalmente, la Empresa reconoce su responsabilidad como productora y custodia de documentos públicos, y aclara que, **al momento de asumir la actual administración, no se efectuó entrega formal de archivos mediante inventarios documentales ni de archivo de gestión o central,** situación que actualmente se encuentra en proceso de regularización mediante la asignación de personal profesional especializado y recursos técnicos para el fortalecimiento del Sistema Institucional de Archivos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo No. 001 de 2024 y el Acuerdo No. 007 de 2014 del Archivo General de la Nación, la Empresa adelanta las siguientes acciones para subsanar la observación:

1. Formulación del procedimiento técnico archivístico para la reconstrucción de expedientes, conforme a los lineamientos del AGN.
2. Solicitud formal a las dependencias (direcciones y jefaturas) para allegar toda la documentación relacionada o generada en las etapas precontractual, contractual y postcontractual del contrato con la empresa Atesa de Occidente S.A.S E.S.P.
3. Búsqueda exhaustiva en el fondo acumulado físico de la entidad, a fin de identificar piezas documentales originales o copias certificadas.
4. Revisión de repositorios digitales corporativos (directorios institucionales X y Y) derivados de la estrategia “Cero Papel”, con información desde 1996.
5. Consulta de la Gaceta Metropolitana y otros medios oficiales para ubicar actos administrativos asociados al contrato.
6. Aplicación de los artículos 9.3.1 al 9.3.11 del Acuerdo 001 de 2024, que regulan la denuncia por pérdida, acto administrativo de apertura, requerimientos a terceros, práctica de pruebas y reconstrucción material



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 162 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*del expediente, garantizando autenticidad, integridad, veracidad y fidelidad de la información.*

*De esta manera, la Empresa de Aseo de Pereira reitera su compromiso con la transparencia, la gestión documental responsable y la preservación de la memoria institucional, fortaleciendo los procesos archivísticos y de control interno asociados al manejo de la información pública.*

*En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta las acciones correctivas, **el cumplimiento normativo y la actuación diligente de la administración actual**, se solicita desestimar la connotación disciplinaria de la presente observación.”. (Se resalta).*

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°4, no emitió pronunciamiento alguno.

**ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** no emitió pronunciamiento alguno.

#### **Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**

La Gerente de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P justifica la inexistencia del EXPEDIENTE CONTRACTUAL con los cambios de administración, hecho que de aplicarse la Ley de Archivos de manera correcta no puede suponer ningún traumatismo, ni menos la justificación de la sustracción de documentos públicos, lo cual de por sí constituye un DELITO, de tal suerte que no son de recibo las excusas formuladas como que las circunstancias del cambio de personal administrativo y del encargado de la gestión documental **han generado un desgaste natural del archivo físico y, en algunos casos, la pérdida o extravío de piezas documentales**, ni menos puede ser aceptado como excusa para justificar lo injustificable **que al momento de asumir la actual administración, no se efectuó entrega formal de archivos mediante inventarios documentales ni de archivo de gestión o central**, lo que demuestra el INCUMPLIMIENTO NORMATIVO respecto de la Ley de Archivos, lo cual desvirtúa la afirmación de que la actual administración haya sido diligente en esa materia ni menos que venga cumpliendo la normatividad, ni el anuncio de la reconstrucción del expediente sin aportar las evidencias de su ejecución, cuando menos el acto administrativo expedido en tal sentido, no logran desvirtuar la OBSERVACIÓN # 4, y por consiguiente se confirma y se eleva a hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 163 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Causa:**

Desgreño administrativo y/o desconocimiento de la Ley de Archivo.

Falta de haber contratado una INTERVENTORÍA desde el inicio de la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, a fin de que se hubiera conformado el EXPEDIENTE CONTRACTUAL.

**Efecto:**

Afectación de los principios de PUBLICIDAD y TRANSPARENCIA.

Deficiente o nulo seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** al no contarse con una INTERVENTORÍA que por definición legal debe ser contratada con un tercero ajeno a las partes contratantes, ni contar con el personal idóneo para ejercer una adecuada vigilancia de la OBLIGACIONES a cargo de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**

Riesgo de pérdida de recursos públicos al no vigilarse de manera adecuada el OBJETO del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, al no contarse con la información completa.

No llevar un archivo ordenado puede causar pérdida de información crucial, ineficiencia operativa y sanciones legales, ya que dificulta el acceso a documentos importantes, ralentiza procesos, genera duplicidad y puede llevar a la imposición de sanciones por parte del Archivo General de la Nación<sup>47</sup>, a la vez que puede llegar a constituir una falta disciplinaria de competencia de la Procuraduría General de la Nación en el caso de entidades públicas.

---

<sup>47</sup> De conformidad con el DECRETO 0106 de enero 21 de 2015:

**Artículo 40. Sanciones.** *El incumplimiento de la normatividad archivística dará lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 35 de la Ley 594 de 2000, las disposiciones y principios de la actuación administrativa, mediante el trámite consagrado en la Parte Primera y demás normas pertinentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2011, en la forma y términos establecidos por sus artículos 47 y siguientes."*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 164 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

### Fundamentos del Hallazgo:

De conformidad con la Ley 594 de 2000 "*por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones*", la gestión documental es definida como el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización, de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación. Así mismo, la administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos, conforme al artículo 12 de la citada ley, debiendo los documentos que se encuentren incorporados en el expediente reflejar el vínculo que se establece entre el contratista y la entidad, razón por la cual, deben estar los documentos referidos a la etapa de formación del contrato y lo acontecido durante su ejecución incluyendo todas sus modificaciones, prórrogas, adiciones, adhesiones, aclaratorios y demás documentos contractuales que se suscriban, debiendo el expediente contractual permanecer en la oficina encargada del proceso de contratación hasta el momento en que se liquide.

El Archivo General de la Nación en razón de sus competencias ha expedido normatividad tendiente a coadyuvar a la eficacia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental de la Nación (artículo 4º, literal e), entre ellas se tiene el Acuerdo 002 de 2014 que reitera la obligación en la que están las entidades públicas de crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos que se gestionan en desarrollo de un mismo trámite (artículo 4º). En complemento, la norma explica que tal conformación comienza desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo y, por lo tanto, los expedientes se compondrán de los documentos que se generan durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales; independientemente del tipo de información, formato o soporte (artículo 5º).

Del citado Acuerdo también es importante resaltar que los expedientes se deben conformar en razón de los cuadros de la clasificación documental y las tablas de retención documental de la entidad (artículo 5º), dado que tales instrumentos archivísticos se elaboran partiendo de la estructura orgánico-funcional respetando el principio de procedencia, que indica que los documentos de una entidad y sus dependencias no debe mezclarse con los de otras, ya que cada una produce determinadas series documentales en razón de las funciones que tienen asignadas y cumplen.

Se tiene entonces que los expedientes se conforman con los documentos producidos durante el desarrollo de determinado trámite, actuación o



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 165 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

procedimiento en cumplimiento de las funciones que tiene asignadas una unidad administrativa al interior de una entidad, respetando el principio de procedencia.

En el caso del expediente contractual, como cualquier otro, estará compuesto por todos los documentos referidos a las etapas en las cuales se desarrolla el proceso de contratación (preparatoria, precontractual, contractual, ejecución y liquidación), entre ellos, unos informes de avance o cumplimiento de las obligaciones pactadas que los contratistas deben presentar a los supervisores o interventores del contrato, entre otros, para la tramitación de los pagos, hecho respaldado en lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

De conformada con las Tablas de Retención Documental (TRD), la conservación del expediente contractual se debe dar cuando menos por un plazo de 20 años a partir de la finalización del contrato para contratos estatales, término que es establecido por el Comité Interno de Archivo de cada entidad, según las directrices del Archivo General de la Nación.

La conservación del expediente contractual es crucial para el seguimiento y control de la gestión contractual y el cumplimiento de las garantías, como las de calidad, estabilidad y mantenimiento, las cuales determinan el cierre formal del expediente cuando vencen.

Incluso hoy día existe la obligación de hacer la publicación de contratos estatales a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), debiendo las entidades estatales publicar allí los documentos del proceso y los actos administrativos relacionados con el contrato, desde su planeación hasta su liquidación, tal como lo dispone la siguiente norma:

**“DECRETO 1510 DE 2013**

**(Julio 17)**

*(Compilado en el Decreto 1082 de 2015)*

**Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.**

(...)

**Publicidad**

**Artículo 19. Publicidad en el Secop.** *La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 166 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto.”*

Es evidente que la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** ha desatendido su obligación de conservar el expediente contractual correspondiente a la **CONVOCATORIA PÚBLICA No.1 DE 2006**, que derivó en la suscripción del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, sin que aporte elementos, argumentos ni pruebas que justifique que no se cuente ni se tenga el correspondiente expediente **contractual**, incumpléndose la Ley general de archivos<sup>48</sup>.

Así las cosas, sobre los documentos que no se tienen existe un procedimiento técnico archivístico para la reconstrucción de expedientes señalado en el Acuerdo No. 007 del 15 de octubre de 2014 *"Por medio del cual se establecen los lineamientos para la reconstrucción de expedientes y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el CONSEJO DIRECTIVO DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, teniendo en cuenta:

✚ Que el artículo 11 de la Ley 594 de 2000, establece como obligatoria la conformación de los archivos públicos, al disponer que *"El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística"*.

✚ Que el artículo 12 de la Ley 594 de 2000, establece que: *"La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos"*.

✚ Que el artículo 16 de la Ley 594 de 2000, establece como obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo se encuentren los archivos de las entidades

<sup>48</sup> **LEY 594 DE 2000** "Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones"



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 167 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

públicas, la "(...) de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, (...)".

Conforme a la Ley de Archivo, los expedientes deberán ser conformados respetando los principios archivísticos, con la totalidad de los documentos que lo integran, debiéndose proceder a la **Reconstrucción de expedientes** mediante un proceso técnico con aquellos expedientes que se han deteriorado, **extraviado o se encuentran incompletos**, para lograr su integridad, autenticidad, originalidad y disponibilidad.

En el TÍTULO II del Acuerdo No. 007 del 15 de octubre de 2014, respecto **DE LA DETERMINACIÓN DE LA PÉRDIDA TOTAL O PARCIAL Y RECONSTRUCCIÓN DE EXPEDIENTES**, se dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 4°. Determinación de la pérdida total o parcial de expedientes.** De acuerdo con las evidencias materiales de la pérdida parcial o total de los expedientes se debe proceder a verificar los instrumentos de consulta y registro con los que cuente la entidad responsable de la custodia, tales como Inventarios documentales, sistemas de registro y control de préstamos de expedientes, así como testimonios y evidencias aportadas por los titulares de los expedientes o la información aportada por las autoridades para identificar cuáles son los expedientes que se han perdido parcial o totalmente.

**ARTICULO 5°. De la reconstrucción.** Advertida la pérdida total o parcial de los expedientes y su identificación, incluidos los casos en que la pérdida haya sido parcial, se realizará un diagnóstico integral de los mismos para determinar, cuáles son los expedientes que deben ser intervenidos y, posteriormente reconstruidos.

**ARTÍCULO 6°. Instrumentos y trámites a utilizar para facilitar la reconstrucción de los expedientes.** Se deberán utilizar instrumentos archivísticos como: Inventarios Documentales, Cuadros de Clasificación, Tablas de Retención Documental, Tablas de Valoración Documental, Sistemas de Registro y Control de Correspondencia y Comunicaciones Oficiales, generados tanto por la entidad responsable de adelantar el proceso de reconstrucción como de entidades en las que puedan reposar tipos documentales o expedientes completos que faciliten la labor, con el fin de lograr, en lo posible, la reconstrucción total o parcial de los expedientes, según corresponda.”



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 168 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Adicionalmente, la norma en cita dispuso lo siguiente:

**ARTÍCULO 14°. Deber de reconstrucción. Inmediatamente conocida la pérdida de los expedientes, se dará inicio al proceso de reconstrucción. De no ser el funcionario competente, comunicará a quién tenga la competencia para su reconstrucción.**

**ARTÍCULO 15°. Incumplimiento de la normatividad archivística. Cuando se advierta la pérdida total o parcial de los expedientes y no sea posible su reconstrucción por no contar la Entidad o Institución, con los correspondientes instrumentos archivísticos o haber incumplido con la función archivística, ésta será sancionada conforme lo ordena el artículo 35 literal a) de la Ley 594 de 2000.**

*Lo anterior sin perjuicio de las demás sanciones que se le puedan imponer por tal omisión.*

**ARTÍCULO 16°. Apoyo de organismos de control. Cuando exista pérdida total o parcial de expedientes, el funcionario que adelante la reconstrucción, dará cumplimiento a lo ordenado en el artículo 51 de la Ley 594 de 200 (sic)- Ley General de Archivos.”**

Los funcionarios responsables de la gestión documental en la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA SA ESP, son los responsables de la custodia del EXPEDIENTE CONTRACTUAL, en el cual se debe incluir toda la documentación relativa a la etapa pre contractual, contractual, pos contractual, y etapa de cierre, en razón a que todo documento y/o acto administrativo que se haya expedido en atención o como consecuencia de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No.1 DE 2006** y los que se hayan generado luego durante la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** hacen parte integral de dicho proceso contractual, los cuales se deben llevar de manera ordenada, debidamente numerados y organizados del más antiguo al más reciente, incluyendo los informes que debe entregarle **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** a la entidad contratante, así como los que debe entregar quienes hayan venido ejerciendo la Supervisión, así como las pólizas entre otros.

Llama la atención del organismo de control que documentos tan fundamentales en un negocio de la mayor importancia para la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** como lo es **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, respecto del



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 169 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

servicio de aseo en todos sus componente, del que deriva su sustento, **simplemente se diga que NO EXISTEN**, violándose flagrantemente la Ley de Archivo y sus Acuerdos reglamentarios, al no existir los documentos generados en desarrollo del proceso de contratación realizado por la entidad estatal.

Al revisar la última documentación entregada y teniendo en cuenta lo manifestado por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, donde se limitó a solicitarle a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** prácticamente la totalidad de los documentos que le requirió el organismo de control fiscal, so pretexto de que se trataba de documentos de 18 años, cuando de haber tenido debidamente organizado el expediente contractual no supondría ningún problema suministrarlos cuando se le requirieron, sin que incluso a la fecha haya remitido dicha información, tal como consta en el oficio enviado el 9 de junio de 2025, veamos:

Mediante el presente, me permito dar respuesta en los siguientes términos, a la solicitud recibida por nuestra entidad el día 23 de mayo de 2025 a las 5:50 pm.

En aras de entregar una información completa al requerimiento realizado por el organismo de control, y teniendo en cuenta que en el cuestionario allegado, existe información que no se tiene registrada en la empresa de Aseo, se elevó consulta a los competentes, esto es, a la empresa operadora del servicio de aseo de Pereira **ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P.**, Alcaldía municipal de Pereira, la cual permitirá dar respuesta a los puntos que a continuación se relacionan y que será remitida una vez se alleguen las respuestas de los intervinientes, a saber: **numerales: 3.2 / 7 / 9 a 33 / 37 / 43 a 49 / 51 – 52 / 57 / 65 a 67 / 69 / 75 a 77 / 79 a 84 / 95.**

(...)

**Respuesta numeral 3:** Se adjunta información de los numerales 3.1, 3.3 y 3.4, aclarando que una vez buscados los archivos, no se encontró el acta de inicio del contrato (numeral 3.2), no obstante fue requerida al operador.

(...)

**Respuesta numeral 11:** Se allega copia del último estudio tarifario; no obstante, se solicitó todo el histórico a la Empresa Atesa de Occidente.

**Respuesta numeral 12:** Se allega copia de la última estudio publicación; no obstante, se solicitó todo el histórico a la Empresa Atesa de Occidente.

**Respuesta numeral 14:** Se allega información de la resolución vigente, no obstante, se solicitó todo el histórico a la Empresa Atesa de Occidente.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 170 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Al momento de emitir el presente informe preliminar, la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** no había hecho entrega al equipo auditor de la totalidad de la información que ha debido tener en su archivo.

Nótese que documentos tan vitales como el ACTA DE INICIO del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** no estaban bajo la custodia de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**

33. Desde que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** inició operaciones y hasta la fecha, mes a mes, cuál ha sido el valor transferido a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** por concepto del porcentaje de participación sobre los ingresos totales obtenidos, provenientes de los recaudos por la prestación de los servicios de **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P.**

**Respuesta numeral 33:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

34. Desde que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** inició operaciones y hasta la fecha, mes a mes, cuál ha sido el valor pagado por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** por concepto de INTERVENTORÍA.

**Respuesta numeral 34:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

35. Sírvase informar qué valores por concepto de CARTERA CORRIENTE Y VENCIDA fue recaudada y transferida por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** considerada cartera anterior.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 171 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Respuesta numeral 35:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

39. Sírvase aportar copia digital de las pólizas de los seguros contratados durante la ejecución contractual entregados por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, indicando los riesgos asegurados, beneficiarios, cobertura y vigencia (pólizas todo riesgo, responsabilidad civil extracontractual, cumplimiento, calidad y de los bienes muebles e inmuebles afectos al RELLENO SANITARIO “LA GLORITA” y al servicio de aseo en los demás componentes).

**Respuesta numeral 39:** Una vez revisados los archivos que reposan en la entidad, se realiza el envío de los años encontrados.

53. Desde que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** inició operaciones y hasta la fecha, mes a mes, sírvase indicar en EXCEL EDITABLE cuál ha sido la cantidad de residuos sólidos (en TON/MES) recolectados y dispuestos por los usuarios del municipio de Pereira en el Relleno Sanitario “LA GLORITA”.

**Respuesta numeral 53:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

60. Sírvase informar, durante la ejecución del CONTRATO DE OPERACIÓN, mes a mes, ¿cuál es el número de viajes que se han hecho para el retiro de los escombros ilegales o clandestinos?, ¿cuál es el lugar al que ha venido siendo llevados los escombros?, y, ¿cuál es el manejo que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** le ha venido dando a dichos residuos?



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 172 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Respuesta numeral 60:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

61. Sírvase aportar la copia del PLAN DE ACCIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE DE ESCOMBROS Y LIMPIEZA DE MONUMENTOS implementado en el año 2008, indicando si dicho plan ha sufrido modificaciones durante la ejecución del CONTRATO DE OPERACIÓN; en caso afirmativo, favor aportar copia de cada una de las modificaciones introducidas.

**Respuesta numeral 61:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha.

68. Desde que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** inició operaciones y hasta la fecha, mes a mes, sírvase indicar en EXCEL EDITABLE cuál ha sido la cantidad de residuos sólidos (en TON/MES) recolectados y dispuestos en el Relleno Sanitario "LA GLORITA", discriminando tal información por municipio, empresa y usuarios del sitio de disposición final, excluyendo a los usuarios del municipio de Pereira sobre los que se preguntó en el numeral 53.

**Respuesta numeral 68:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

71. Sírvase indicar hasta que día, mes y año se dispusieron residuos sólidos en el Vaso No. 5 y/o la celda que se venía utilizando al inicio del CONTRATO DE OPERACIÓN.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 173 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Respuesta numeral 71:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

72. Sírvase indicar el día, mes y año en que entró en operación al nuevo relleno y/o celda.

**Respuesta numeral 72:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha.

73. Sírvase indicar mes a mes, cuál ha sido la remuneración para la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** por la disposición de residuos por cada uno de los municipios del Área Metropolitana Centro Occidente.

**Respuesta numeral 73:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

74. Sírvase informar, durante la ejecución del CONTRATO DE OPERACIÓN mes a mes, o, anualmente, según corresponda, ¿cuál ha sido el valor cobrado por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** por concepto de la prestación de las actividades especiales de recolección y transporte de escombros ilegales o clandestinos y la limpieza de monumentos?, Favor informar y justificar las variaciones que dicho cobro haya sufrido desde el inicio de ejecución contractual a la fecha.

**Respuesta numeral 74:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 174 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

78. Sírvase informar durante la ejecución del CONTRATO DE OPERACIÓN, ¿cómo se ha venido haciendo el giro de los dineros correspondientes a la interventoría, el porcentaje de recaudo y la cartera anterior a favor de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P**, indicando qué empresa o empresas se han venido encargando de hacer el giro directo dentro de los primeros cinco días hábiles siguientes a la conclusión del mes anterior?

**Respuesta numeral 78:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

86. Sírvase CERTIFICAR, respecto del **RELLENO SANITARIO “LA GLORITA”**, el estado de cumplimiento de lo dispuesto en el numeral V del artículo 2.3.2.3.11. del Decreto 1784 de 2017, referido a que las vías internas garanticen la circulación permanente de vehículos en época de lluvias. Favor aportar las evidencias que sustenten y/o respalden su respuesta.

**Respuesta numeral 86:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

87. Sírvase CERTIFICAR, respecto del **RELLENO SANITARIO “LA GLORITA”**, el estado de cumplimiento de lo dispuesto en el numeral I del artículo 5 de la Resolución 938 de 2019 en los aspectos 2, 5, 6, 7, 8, 9, 11 y 13, relacionado con los horarios de operación del sitio, la descripción de la señalización al interior del relleno, la secuencia de llenado, la densidad de compactación, procedimientos de monitoreo e instrumentación, número de vehículos disponiendo de manera simultánea en el frente de operación, descripción del sistema de tratamiento de lixiviados y descripción del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Favor aportar las evidencias que sustenten y/o respalden su respuesta.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 175 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Respuesta numeral 87:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

No obstante lo anterior, se envía documento Excel con el porcentaje de compactación.

Las siguientes preguntas formuladas respecto del cumplimiento de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** de obligaciones de tipo contractual y legal, la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** tampoco tenía la información en su archivo, veamos:

88. Sírvase CERTIFICAR, respecto del **RELLENO SANITARIO “LA GLORITA”**, el estado de cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1, 5, 6, 7 y 9 artículo 2.3.2.3.14. del Decreto 1784 de 2017, en cuanto a que las memorias de diseño, planos de diseño y especificaciones técnicas se encuentran actualizadas, incluyendo información relacionada con el sistema de tratamiento de lixiviados actual, se cuente con el reglamento operativo con el registro de parámetros meteorológicos mínimos como temperatura mínima y máxima diaria, evaporación y humedad relativa, el reglamento operativo establezca número de vehículos que pueden disponer en simultáneo, contando con una justificación técnica de las dimensiones del frente de trabajo, tomando como base el número de vehículos disponiendo simultáneamente, frecuencia de descargue y tipo de vehículos, estableciendo además la secuencia de llenado, contando el sitio con un área para la limpieza de ruedas de los vehículos. Favor aportar las evidencias que sustenten y/o respalden su respuesta.

89. Sírvase CERTIFICAR, respecto del **RELLENO SANITARIO “LA GLORITA”**, el estado de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 938 de 2019, en lo relacionado con la densidad de compactación mínima para rellenos sanitarios. Favor aportar las evidencias que sustenten y/o respalden su respuesta.

90. Sírvase CERTIFICAR, respecto del **RELLENO SANITARIO “LA GLORITA”**, el estado de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 938 de 2019 en lo relacionado con el monitoreo semestral de los caudales de a escorrentía y el monitoreo mensual de las aguas



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 176 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

subterráneas con piezómetros. Favor aportar las evidencias que sustenten y/o respalden su respuesta.

91. Sírvase CERTIFICAR, respecto del **RELLENO SANITARIO “LA GLORITA”**, el estado de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.3.2.3.16. del Decreto 1784 de 2017 en lo relacionado con los monitoreos y/o controles de: Monitoreo de compactación; Monitoreo a la cobertura diaria; Monitoreo de agua subsuperficial; Monitoreo del biogás; Control de olores y vectores; Control de incendios. Favor aportar las evidencias que sustenten y/o respalden su respuesta.
92. CERTIFICAR, respecto del **RELLENO SANITARIO “LA GLORITA”**, el estado de cumplimiento de lo dispuesto la Resolución 0938 de 2019 en lo relacionado con garantizar una densidad de compactación óptima. Favor aportar las evidencias que sustenten y/o respalden su respuesta.
93. Sírvase informar con qué impuestos del orden municipal, departamental y/o nacional está gravado el **CONTRATO DE OPERACION 001 DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el 16 de febrero de 2007.
94. Sírvase rendir un informe detallado de la manera en que se dio la creación de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P**, quiénes son sus integrantes, incluyendo los beneficios que ha recibido el municipio de Pereira por concepto de dividendos de acuerdo con su participación accionaria, aportando la copia de todos los **INFORMES DEL REVISOR FISCAL, INFORMES DEL GERENTE** y de los **ESTADOS FINANCIEROS** de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** rendidos desde su creación hasta la fecha en que se brinde la respuesta.
95. Sírvase informar si durante la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION 001 DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el 16 de febrero de 2007, conforme a la **CLAÚSULA 22 MULTAS**, se le ha impuesto multa alguna a **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**. En caso afirmativo, favor aportar la copia de los actos administrativos por medio de los cuales se dispuso la imposición de la multa.
96. Sírvase informar a cargo de quién está la verificación de la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION 001 DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA** suscrito el 16 de febrero de 2007,



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 177 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

aportando la copia del acto administrativo mediante el cual se designó dicha labor y/o el contrato que se haya suscrito con tal fin, así como la siguiente información:

- 96.1. Copia de los informes (mensuales, trimestrales, semestrales y consolidados anuales) que durante la ejecución del contrato el INTERVENTOR le haya presentado a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** en el cual se haya incluido los indicadores, registros y en general la información recopilada referida a las acciones realizadas tanto por el OPERADOR como por la INTERVENTORÍA, donde se incluyan los análisis, operaciones y recomendaciones correspondientes así como se hayan formulado observaciones y recomendaciones al OPERADOR y a la EMPRESA para optimizar el servicio, conforme a los OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA INTERVENTORIA -Cláusula 14.1. del **CONTRATO DE OPERACION 001 DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA-**, LOS CRITERIOS GENERALES -Cláusula 14.2. *ib.-*, y las OBLIGACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO DE LA INTERVENTORÍA -Cláusula 14.3. *ib.-*. En materia del relleno sanitario, se hubo de incluir lo concerniente a la vigilancia del cumplimiento de lo aprobado por la autoridad ambiental competente en la Licencia Ambiental del Relleno Sanitario "LA GLORITA".

**Respuesta numerales 88 al 96:** Actualmente se está recaudando la información de este punto, se solicita a la entidad de control otorgar el plazo pedido en el presente, para culminar la búsqueda en archivos generados desde hace aproximadamente 18 años a la fecha. Teniendo en cuenta que es una consulta realizada por el ente de control se solicita respetuosamente ampliar los términos de respuesta, dado el volumen de la misma.

El organismo de control constató que pese a la reiteración de la solicitud de información vital para poder llevar a cabo la actuación especial de fiscalización, explicándose detalladamente lo que se requería, el funcionario responsable de suministrarla, no la suministró.

Conforme a la Ley de Archivo, los expedientes deberán ser conformados respetando los principios archivísticos, con la totalidad de los documentos que lo integran, debiéndose proceder a la Reconstrucción de expedientes mediante un proceso técnico con aquellos expedientes que se han deteriorado, extraviado o se



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 178 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

encuentran incompletos, para lograr su integridad, autenticidad, originalidad y disponibilidad.

La Ley 594 de 2000 “por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”, define el Archivo como el “Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia.”, y, la Gestión documental como el “Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.”.

En cuanto los PRINCIPIOS GENERALES de la función archivística, el Legislador en el artículo 4º de la norma en cita, así los enlistó:

*“ARTÍCULO 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:*

*a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;*

*Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;*

*b) Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;*

*c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 179 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;

d) *Responsabilidad.* Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.

Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.

e) *Dirección y coordinación de la función archivística.* El Archivo General de la Nación es la entidad del Estado encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección es obligación del Estado, según lo dispone el título I de los principios fundamentales de la Constitución Política;

f) *Administración y acceso.* Es una obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos, salvo las excepciones que establezca la ley;

g) *Racionalidad.* Los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal. Así mismo, constituyen el referente natural de los procesos informativos de aquella;

h) *Modernización.* El Estado propugnará por el fortalecimiento de la infraestructura y la organización de sus sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos;

i) *Función de los archivos.* Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora;

j) *Manejo y aprovechamiento de los archivos.* El manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo responden a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad, siendo contraria cualquier otra práctica sustitutiva;

k) *Interpretación.* Las disposiciones de la presente ley y sus derechos reglamentarios se interpretarán de conformidad con la Constitución Política y los tratados o convenios internacionales que sobre la materia celebre el Estado colombiano.”



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 180 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

En cuanto a la obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos, la responsabilidad y las instalaciones para los archivos, el Legislador dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.*

*ARTÍCULO 12. Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.*

*ARTÍCULO 13. Instalaciones para los archivos. La administración pública deberá garantizar los espacios y las instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento de sus archivos. En los casos de construcción de edificios públicos, adecuación de espacios, adquisición o arriendo, deberán tenerse en cuenta las especificaciones técnicas existentes sobre áreas de archivos.”*

La Ley 594 de 2000, promulgada hace más de veinte (20) años, le es aplicable a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P**, y, de ser aplicada en debida forma no debería ser un problema que se le solicite información del año 2007 la cual debe estar organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la entidad pública en el servicio al ciudadano de acuerdo con las TABLAS DE RETENCIÓN DOCUMENTAL.

Sobre los documentos que se le ha certificado al organismo de control que NO EXISTEN la norma impone la obligación de que se dé el proceso de reconstrucción del expediente correspondiente a la **CONVOCATORIA PÚBLICA No.1 DE 2006**.

La Ley General de Archivos, en su artículo 35, respecto de la Prevención y sanción, dispone que:

*“El Gobierno Nacional, a través del Archivo General de la Nación, y las entidades territoriales, a través de sus respectivos Consejos de Archivos, tendrán a prevención facultades dirigidas a prevenir y sancionar el incumplimiento de lo señalado en la presente ley y sus normas reglamentarias, así:*

*a) Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas que amenacen o vulneren la integridad de los archivos*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 181 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**públicos y se adopten las correspondientes medidas preventivas y correctivas.**

*Cuando no se encuentre prevista norma especial, el incumplimiento de las órdenes impartidas conforme al presente literal será sancionado por la autoridad que las profiera, con multas semanales sucesivas a favor del tesoro nacional, departamental, distrital o municipal, según el caso, de hasta veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, impuestas por el tiempo que persista el incumplimiento;*

**b) Las faltas contra el patrimonio documental serán tenidas como faltas gravísimas cuando fueren realizadas por servidores públicos, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 200 de 1995;**

**c) Si la falta constituye hecho punible por la destrucción o daño del patrimonio documental o por su explotación ilegal, de conformidad con lo establecido en los artículos 218 a 226, 349, 370, 371 y 372 del Código Penal, es obligación instaurar la respectiva denuncia y, si hubiere flagrancia, poner inmediatamente el retenido a órdenes de la autoridad de policía más cercana, sin perjuicio de las sanciones patrimoniales previstas;**

**d) Cuando se exporten o se sustraigan ilegalmente documentos y archivos históricos públicos, éstos serán decomisados y puestos a órdenes del Ministerio de la Cultura. El Estado realizará todos los esfuerzos tendientes a repatriar los documentos y archivos que hayan sido extraídos ilegalmente del territorio colombiano.”**

Así las cosas, frente a las omisiones en la conservación del expediente del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, conlleva a que se configure un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria al presuntamente no haberse observado el cumplimiento de la Ley de Archivos, teniéndose presente la responsabilidad según la línea del tiempo que le correspondería a los funcionarios responsables de la gestión documental.

Al efecto indicado, además del traslado a la Procuraduría General de la Nación para que investigue las faltas disciplinarias en que habrían incurrido los funcionarios públicos encargados de la gestión del archivo, dado el reconocimiento de que se han sustraído documentos públicos que harían parte del EXPEDIENTE CONTRACTUAL, se deberá disponer además la compulsión de copias al ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN para lo de su competencia en



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 182 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

materia sancionatoria, por los graves incumplimientos de la Ley de Archivo que se evidenciaron en la AEF.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°5 (CON PRESUNTA INCIDENCIA, DISCIPLINARIA Y PENAL). PRESUNTO USO INDEBIDO DE LOS RECURSOS GIRADOS POR ATESA DE OCCIDENTE SA ESP PARA LAS ACTIVIDADES DE CIERRE Y CLAUSURA DEL RELLENO SANITARIO “LA GLORITA.”**

**Condición:**

Se observó que tal como se afirmó en el documento denominado ANÁLISIS SITUACION FINANCIERA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA, del 30 de abril de 2010, que sirvió de justificación del OTROSÍ #3 del 9 de julio de 2010 los dineros girados por ATESA, entre los años 2007 al mes de abril de 2010 por concepto de CIERRE Y CLAUSURA, en cuantía de \$1.720.687.201. *“Con éstos recursos la Empresa ha venido financiando sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones...”*

**Criterio:**

Artículo 30 de la Resolución CRA 720 de 2015 *“Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones.”*

Artículos 2.3.2.3.17. y 2.3.2.3.5.18 del Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

Artículo 5.3.2.2.6.3. de la Resolución CRA 943 de 2021 *“Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”*

**Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°5, dijo que:

**“OBSERVACION No.5**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 183 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Para la administración actual no es posible referirse sobre la ejecución de estos recursos porque datan de una vigencia anterior y actualmente es imposible conocer si fue o no un uso indebido de los recursos.**

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°5, no emitió pronunciamiento alguno.

**ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** no emitió pronunciamiento alguno.

**Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**

La Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, afirma que es IMPOSIBLE establecer el destino dado a los recursos girados por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** para las actividades de clausura y posclausura del Vaso No. 5 del Relleno Sanitario "LA GLORITA", lo cual deja en evidencia que al parecer no se estaría llevando un adecuado registro contable que permita establecer el destino dado a los recurso, lo cual concatenado con la afirmación de que los recurso que percibe la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.** hacen **UNIDAD DE CAJA**, afirmando que tal práctica "...no constituye una desviación de destinación, **sino una práctica administrativa debidamente soportada, que permite la trazabilidad, el control contable y el cumplimiento de las finalidades institucionales de la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P.**", en la respuesta dada a la OBSERVACION # 3 se demuestra que lo afirmado NO ES CIERTO, que no existe una TRAZABILIDAD ni CONTROL CONTABLE, puesto que no es posible determinar la destinación dada por la administración de la empresa pública de la época, a los \$1.720.687.201 girados para las actividades de Cierre y Clausura del Vaso No. 5 del Relleno Sanitario "LA GLORITA".

Así las cosas, no se logró desvirtuar la OBSERVACION N°5, por lo tanto, se confirma y se eleva a **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal** y será objeto de plan de mejoramiento.

**Causa:**

Uso indebido de los recursos que tienen una destinación específica, en este caso para las zonas compartidas que venían siendo operadas por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** y que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, dinero que debía permanecer en un encargo fiduciario mientras no se empleaba en las



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 184 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

actividades de clausura y posclausura del Vaso No. 5 del Relleno Sanitario “La Glorita”.

**Efecto:**

Posible Detrimento patrimonial al desviar los recursos destinados para las actividades de clausura y posclausura del Vaso # 5 del Relleno Sanitario “La Glorita” a otras actividades.

Posible afectación del medio ambiente sano al no contarse con los recursos necesarios para las actividades de clausura y posclausura del Vaso # 5 del Relleno Sanitario “La Glorita” a otras actividades.

Posible pérdida de los rendimientos financieros que los recursos girados por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** para las actividades de clausura y posclausura del Vaso # 5 del Relleno Sanitario “La Glorita” hubiesen generado mientras permanecen en la fiducia, los cuales deber ser destinados para realizar el cierre, clausura, pos clausura y posterior monitoreo de los rellenos sanitarios.

**Fundamentos del Hallazgo:**

Según lo plasmado en el documento denominado ANÁLISIS SITUACION FINANCIERA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA, del 30 de abril de 2010, que sirvió como sustento del OTROSÍ No. 3, al parecer los dineros girados por ATESA DE OCCIDENTE SA ESP para las actividades de CIERRE Y CLAUSURA DEL RELLENO SANITARIO “La Glorita” se vendrían usando por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, para cubrir sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones, veamos:

**“1 ANTECEDENTES.**

*En Marzo de 2006 fue realizado por parte del señor **GEOVANIS ARRIETA BERNATE**, Ingeniero consultor, una Asesoría Técnica, Económica y Financiera para determinar la viabilidad en la prestación del servicio de aseo en la Ciudad de Pereira. Estudio en el cual se analizaron aspectos relacionados con la estructura organizacional y administrativa de la Empresa, los aspectos comerciales, Técnicos, Operativos y los relacionados con el manejo contable y financiero de la Empresa.*

(...)



## **2. CONTRATO DE CONCESION OPERACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A ESP.**

*Al parecer, los estudios que sirvieron de base para llevar a cabo el proceso de convocatoria fueron los formulados por CEFINCO cuya alternativa planteada en su estudio no concuerda con las alternativas presentadas a la Junta Directiva en Agosto de 2006 y que condujo a la autorización de parte de ésta para llevar a cabo el proceso de contratación de la operación, y ante la cual se presentaron las siguientes alternativas.*

(...)

*De acuerdo con lo anterior, Parecería entonces que no existen los estudios mencionados en las consideraciones del contrato de operación celebrado con Atesa, que permita establecer el análisis de las alternativas presentadas a la Junta Directiva para la toma de una decisión efectiva, y que la decisión final es contraria a la alternativa planteada por CEFINCO, en su diagnóstico realizado para el período 2000 a 2006 y las proyecciones efectuadas en el mismo; el cual al parecer buscaba el manejo total de la Empresa por parte de un inversionista privado desconociéndose mediante qué sistema de participación.*

(...)

*Durante el período de ejecución del contrato de concesión suscrito con Atesa de occidente, la Empresa de Aseo de Pereira, ha percibido recursos tanto por interventoría como por recaudo; los cuales constituyen la principal fuente de financiación para las actividades que en cuanto a su objeto y naturaleza debe realizar la Empresa de Aseo de Pereira, y que hasta abril de 2010 totalizan un valor de \$7.800 millones de pesos, de acuerdo con el siguiente detalle:*

*Cuadro 1. Ingresos percibidos por ejecución contrato de concesión*

Años	Interventoria	Recaudo	Cierre y Clausura	Total
2007	422,580,533	553,888,283	511,479,909	1,487,948,725
2008	685,018,552	1,161,006,030	836,826,757	2,682,851,339
2009	759,735,380	1,567,103,565	372,380,535	2,699,219,480
2010	275,260,937	683,144,751	-	958,405,688
Total	2,142,595,402	3,965,142,629	1,720,687,201	7,828,425,232

**Con éstos recursos la Empresa ha venido financiando sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos,**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO FECHA VERSIÓN PÁGINAS

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 186 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**transferencias e inversiones; acumulando recursos netos en caja al cierre de la vigencia 2009 por valor de \$1.722 millones;** pero que una vez agotados los recursos del patrimonio autónomo pensional constituido para financiar las mesadas del personal pensionado y jubilado de la Empresa; resultarán insuficientes para cubrir éstas y otras de las obligaciones de la Empresa.

(...)" (Se resalta).

De los apartes resaltados se tiene que, **dentro de los ingresos percibidos por la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P por ejecución contrato de concesión**, se tienen los valores girados por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, entre 2007 a 2009 por concepto de clausura y posclausura de las zonas compartidas que venían siendo operadas por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** y que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** estuvo usando, en cuantía de \$1.720.687.201, se tiene que **"Con éstos recursos la Empresa ha venido financiando sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones;"**, sin que se haga mención de que los recursos por concepto de clausura y posclausura de las zonas compartidas se encuentre en un encargo fiduciario, amén de que existe una diferencia de \$ 61.912.721,53 en las cifras reportadas en el estudio vs las reportadas por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** al equipo auditor, por concepto de **VALORES GIRADOS A LA EMPRESA DE ASEO POR CONCEPTO DE PROVISION, CIERRE, CLAUSURA Y POSCLAUSURA VASO 5 RELLENO SANITARIO LA GLORITA**, veamos:

Periodo	Toneladas	Valor Girado para Provisión
mar-07	15.330,65	\$ 59.187.055,90
abr-07	14.790,06	\$ 59.049.631,00
may-07		\$ 62.261.465,70
jun-07		\$ 63.711.689,93
jul-07		\$ 67.881.153,00
ago-07		\$ 67.865.765,00
sept-07	15.506,90	\$ 62.541.187,00
oct-07		\$ 69.716.977,00
nov-07	16.931,21	\$ 72.736.388,00
dic-07	18.158,22	\$ 77.119.035,00
<b>Total 2007</b>		<b>\$ 662.070.347,53</b>



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 187 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Periodo	Toneladas	Valor Girado para Provisión
ene-08	17.514,82	\$ 74.386.477,00
feb-08	15.669,65	\$ 66.549.926,00
mar-08	16.220,93	\$ 70.903.462,00
abr-08	16.367,72	\$ 71.545.096,00
may-08	17.997,91	\$ 75.737.257,00
jun-08	18.735,55	\$ 77.321.497,00
jul-08	20.243,61	\$ 86.080.181,00
ago-08	18.982,28	\$ 80.715.257,00
sept-08	18.796,35	\$ 67.762.236,00
oct-08	19.598,89	\$ 71.891.905,00
nov-08	19.418,80	\$ 71.231.452,00
dic-08	20.853,32	\$ 76.493.542,00
<b>Total 2008</b>		<b>\$ 890.618.288,00</b>

Periodo	Toneladas	Valor Girado para Provisión
ene-09	19.750,28	\$71.201.289,00
feb-09		
mar-09	18.232,10	\$63.922.524,00
abr-09	16.985,36	\$71.825.239,00
may-09	5.430,15	\$22.962.235,00
<b>Total 2009</b>		<b>\$229.911.287,00</b>

Según **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, los valores girados por **CONCEPTO DE PROVISION, CIERRE, CLAUSURA Y POSCLAUSURA VASO 5 RELLENO SANITARIO “La Glorita”** fueron \$1.782.599.922,53, eso sin contar que por el mes de febrero de 2009 no giraron ningún recurso, pero además, entre los meses de mayo a agosto de 2007 no se indicó el número de toneladas dispuestas, lo mismo que el mes de octubre de 2007.

El Decreto 1077 de 2015 establece en sus artículos 2.3.2.3.17.<sup>49</sup> y 2.3.2.3.5.18.<sup>50</sup> la obligación de constituir y mantener una provisión a través de

<sup>49</sup> ARTÍCULO 2.3.2.3.17. CIERRE Y CLAUSURA. <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 1784 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos económicos para realizar el cierre, clausura, pos clausura y posterior monitoreo de los rellenos sanitarios, toda persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad de disposición final de residuos sólidos, deberá constituir y mantener una provisión, que garantice la disponibilidad permanente de las sumas acumuladas durante el periodo de operación del relleno sanitario, necesarias para construir las obras de clausura y pos clausura requeridas y llevar a cabo el monitoreo por para dichas etapas. La forma de determinar los



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 188 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

un encargo fiduciario, con el fin de garantizar los recursos económicos para llevar a cabo las actividades de cierre clausura, posclausura y posterior monitoreo de los rellenos sanitarios, para todas las personas prestadoras de la actividad de disposición final.

El artículo 30 de la Resolución CRA 720 de 2015, impuso la obligación a los operadores de los rellenos sanitarios de hacer la provisión de los recursos para la etapa de posclausura, calculados de conformidad con la fórmula tarifaria definida en el artículo 28 ibídem.

En efecto, el artículo 5.3.2.2.6.3. de la Resolución CRA 943 de 2021, dispone que:

**“ARTÍCULO 5.3.2.2.6.3. PROVISIÓN DE RECURSOS PARA LAS ETAPAS DE CLAUSURA Y POSCLAUSURA.** *La persona prestadora de la actividad de disposición final deberá constituir un encargo fiduciario, que permita garantizar los recursos necesarios para la clausura y posclausura del mismo, de tal manera que todas las actividades y obras requeridas para dichas etapas se realicen, acorde con lo establecido en el artículo 2.3.2.3.5.18 del Decreto 1077 de 2015, o el que lo modifique, sustituya o adicione, de acuerdo con la fórmula definida para CDF\_PCen el artículo 5.3.2.2.6.1 de la presente resolución.*

#### Concordancias

*En el caso en que la autoridad ambiental determine un período adicional a diez (10) años para la etapa de posclausura del sitio de disposición final, la persona prestadora calculará su costo a partir de lo establecido en el Parágrafo 5 del artículo 5.3.2.2.6.1. de la presente resolución.*

*(Resolución CRA 720 de 2015, art. 30).”*

Se tiene que en el presente caso **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** le ha venido girando a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** los recursos para la etapa de posclausura, los cuales tienen una destinación específica para

---

valores a provisionar será establecida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en la metodología tarifaria del servicio público de aseo.

<sup>50</sup> ARTÍCULO 2.3.2.3.18. MINERÍA DE RELLENOS. <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 1784 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> La persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad de disposición final de residuos sólidos podrá desarrollar proyectos de minería de rellenos con el fin de optimizar sistemas de disposición final existentes.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 189 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

financiar las actividades relacionadas con el cierre progresivo del relleno sanitario, en concordancia con los requisitos técnicos definidos por la normatividad ambiental vigente y contemplados en el diseño del relleno sanitario, así como en la licencia ambiental aprobada para el proyecto.

Dichos recursos deben estar provisionados en un encargo fiduciario, cuyo giro se han de dar acorde con las etapas de diseño del relleno sanitario y las proyecciones de vida útil del mismo, a partir de las cuales se puede definir en qué momentos del tiempo se requerirán los recursos y los montos definidos para la realización de las obras de cierre; lo cual está sujeto a vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Luego entonces, todos los recursos que hagan parte de la provisión para las etapas de cierre, clausura y posclausura de la disposición final y el tratamiento de lixiviados, incluyendo los intereses o rendimientos de estos recursos deben ser empleados para las actividades y obras requeridas para los que fueron provisionados.

Así las cosas, conforme a la normatividad vigente que regula el servicio de aseo, es claro que la provisión debe garantizar la disponibilidad de los recursos para las etapas de clausura y posclausura en la actividad de disposición final, por lo cual, estos tienen una destinación específica que es financiar las actividades que deben llevarse a cabo con posterioridad al cierre progresivo de celdas en el relleno sanitario, de conformidad con los requisitos técnicos definidos por la normatividad ambiental vigente y contemplados en el diseño del relleno sanitario, así como la licencia ambiental aprobada para el proyecto, en razón de lo anterior, todos los recursos, incluyendo rendimientos e intereses, deben ser empleados para lo que fueron provisionados.

Luego entonces, la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** debe darle cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.3.2.3.17 del Decreto 1077 de 2015 en punto a garantizar “(...) *la disponibilidad permanente de las sumas acumuladas durante el periodo de operación del relleno sanitario, necesarias para construir las obras de clausura y posclausura requeridas y llevar a cabo el monitoreo por para dichas etapas.*”, siendo necesario que estos dineros se empleen en las actividades para las cuales fueron destinados.

Así las cosas, tenemos que el uso del dinero pagado por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, por **CONCEPTO DE PROVISION, CIERRE, CLAUSURA Y POSCLAUSURA VASO N°5 DEL RELLENO SANITARIO LA GLORITA** empleados por la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P** para



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 190 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

el financiamiento de “...***sus obligaciones laborales, prestacionales, gastos de funcionamiento, impuestos, transferencias e inversiones;***”, vale decir, en otros asuntos distintos a las actividades de clausura y posclausura y posterior monitoreo del VASO N°5, conlleva a que se configure un HALLAZGO de tipo **ADMINISTRATIVO, CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA y PENAL.**

Teniendo presente que la presunta conducta irregular avizorada en el proceso auditor podría tener un carácter continuado ya que desde la ocurrencia de los hechos a la fecha no se ha modificado la realidad fáctica y jurídica, se corre traslado de la misma, a efectos de la valoración de la autoridad competente.

Respecto de la incidencia **FISCAL**, teniendo en cuenta la dificultad que supuso la no entrega de la información por parte de la EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P, así como la misma ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P, se hace necesario o bien adelantar una nueva auditoría con ese específico fin, determinar el uso de los recursos girados para las etapas de clausura y posclausura del Vaso N°5 del Relleno Sanitario “LA GLORITA”, o, dar inicio a un proceso de responsabilidad fiscal en el cual en la etapa de INDAGACIÓN PRELIMINAR se pueda obtener la información haciendo uso de las facultades de policía judicial con que están dotados los organismos de control fiscal.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°6. FALTA DE VIGILANCIA DE LA EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A.S E.S.P DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 142 DE 1994 Y LAS RESOLUCIONES DE LA CRA POR PARTE DEL CONTRATISTA, QUIEN SE ESTARÍA VALIENDO DE UN BIEN PÚBLICO RELLENO SANITARIO LA GLORITA PARA PRESUNTAMENTE INCURRIR EN PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA MEDIANTE RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS A OTROS OPERADORES DEL SERVICIO DE ASEO PARA EL ACCESO A RELLENOS SANITARIOS EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 2.3.2.2.5.115 DEL DECRETO ÚNICO 1077 DE 2015 Y/O PRÁCTICAS DISCRIMINATORIAS, ABUSIVAS O RESTRICTIVAS, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY 142 DE 1994, Y, MEDIANTE EL DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DEL USUARIO A LA LIBRE ELECCIÓN DEL PRESTADOR EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 9.2 DE LA LEY 142 DE 1994.**

**Condición:**

Se observó que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** viene imponiéndole a las empresas del servicio de aseo que prestan dicho servicio en la ciudad de Pereira prácticas restrictivas de la competencia, afectando la **libertad de competencia en la prestación del servicio público de aseo y sus actividades**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 191 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**complementarias**, establecida por el legislador, desconociendo que los prestadores del servicio público de aseo **deben someterse a la competencia sin limitaciones de entrada de nuevos competidores**, lo cual favorece a los usuarios, gracias a la mejora en los estándares de servicio y la posibilidad de tener más opciones, en la medida que promover la competencia permite alcanzar tarifas justas y razonables y, por ende, la expansión del servicio a las empresas prestadores buscar llegar a un mayor número de usuarios, favoreciendo a los segmentos más pobres, quienes gracias a la competencia pueden acceder al servicio y se favorece la calidad, la eficiencia y la continuidad en la prestación del servicio.

Se observó que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** ha venido negándole a los usuarios el derecho a elegir libremente al prestador del servicio de aseo, fundando tal negativa en la presunta existencia de deuda pendiente, pese que al momento de radicar el usuario la solicitud esta se acompaña del comprobante de pago de la última factura expedida por el prestador, y, como la respuesta se debe emitir a los quince (15) días hábiles para ese momento ya se ha generado la nueva factura del servicio de aseo, postura que imposibilita en la práctica el ejercicio de dicho derecho en razón a que el usuario debe cumplir con el término de preaviso que esté contemplado en el contrato del servicio público de aseo, el cual en todo caso no podrá ser superior a dos (2) meses, estableciendo la legislación que si a la fecha de solicitud de terminación del contrato la persona se encuentra a paz y salvo, pero se generan obligaciones con respecto a la fecha efectiva de terminación del contrato, el pago de tales obligaciones deberán pactarse en un acuerdo de pago y expedir el respectivo paz y salvo al momento de la solicitud de terminación, teniendo en todo caso el usuario la posibilidad al usuario de celebrar acuerdos de pago.

Se observó que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** como parte de la estrategia para limitar la libre competencia en el servicio de aseo, al ser la OPERADORA del Relleno Sanitario “La Glorita” le impone a las demás empresas de aseo la expedición de pólizas de cumplimiento además del pago anticipado del CINCUENTA POR CIENTO (50%) del valor total del contrato de disposición final, pese a que los usuarios pagan el servicio mes vencido.

Se observó que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** como parte de la estrategia para limitar la libre competencia en el servicio de aseo, al ser la OPERADORA del Relleno Sanitario “La Glorita” restringe el ingreso de los vehículos recolectores de su competencia, retardando hasta por cuatro (4) horas el pesaje y disposición de los residuos en el relleno, situación que impacta la programación, frecuencia y horario de recolección afectando en medio ambiente sano al permanecer los



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 192 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

residuos en la vía pública por más horas, al retardarse el proceso de ingreso vehicular para la disposición de los residuos en el sitio de disposición final.

**Criterio:**

Artículos 4, 333 y 365 de la Constitución Política.

Numeral 5.1 del artículo 5, numeral 9.2 del artículo 9, artículos 10, 15, 34 y 133 de la Ley 142 de 1994.

Artículos 2.3.2.2.1.11, 2.3.2.2.4.2.108, 2.3.2.2.4.2.110 y 2.3.2.2.5.115 del Decreto 1077 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."*

Literales a), i), j) y n) del artículo 9º de la Ley 472 de 1998 *"Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones"*.

Artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010."*

**Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°6, dijo que:

***"OBSERVACION No.6***

*La entidad no comparte la observación del ente de control en virtud a que la Empresa de Aseo ha garantizado el cumplimiento tanto de la ejecución del contrato como del cumplimiento de las normas que rigen la disposición de residuos sólidos en el marco del servicio Público de Aseo.*

*Es importante advertir que por ser Atesa de Occidente, la empresa administradora del Relleno Sanitario la Glorita tal como lo expresa la Clausula 15 del contrato de Operación que expresa:*



*Cláusula 15. AUTONOMÍA TÉCNICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DE EL OPERADOR.*

(...)

**Como puede observarse la Empresa ATESA en virtud a la mencionada autonomía, se encarga de realizar los contratos de disposición de residuos sólidos con 23 empresas de varios municipios de Risaralda y norte del valle. Los contratos que celebra la empresa de Atesa con las mencionadas empresas contemplan condiciones uniformes para todos como pudo corroborarse por parte de nuestra entidad.**

**Frente al tema esbozado en la Condición de la observación, la empresa Aseo Plus solicitó intervención oportuna por parte de la empresa de ASEO el día 04 de abril argumentando la existencia de prácticas restrictivas en cuanto a la celebración de contrato de disposición de residuos sólidos que debía firmarse con la empresa Atesa en el relleno sanitario quien tiene la Operación Integral del Servicio que incluye autonomía técnica, financiera y administrativa de los bienes que lo componen.**

*Una vez recibida la solicitud, la entidad requirió de manera inmediata a través de oficio a la empresa ATESA para realizar revisión del contrato que se pretendía en su momento realizar con la empresa ASEO PLUS*

(...)

*El día 08 de mayo, se llevó a cabo reunión en las instalaciones de la empresa Aseo Pereira, en la cual participaron los representantes legales de la empresa de Atesa y Aseo Plus, así como sus asesores jurídicos. En dicha reunión se revisaron las condiciones requeridas por la empresa Atesa de Occidente a la empresa de Aseo Plus constatando que los requerimientos realizados son realizados a la totalidad de las empresas que depositan residuos sólidos en el relleno sanitario la glorita. Ahora bien, se puso de precedente los conceptos emitidos por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos en los cuales se deja muy claro la prohibición de prácticas restrictivas.*

*En la mencionada Reunión se dejó constancia de la no interrupción de la disposición de residuos por parte de Aseo Plus mientras se firmaba dicho*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 194 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*contrato cumpliendo con los requisitos exigidos por la empresa Atesa de Occidente.*

*Como puede observarse, **la Entidad ha sido acuciosa en el seguimiento e intervención oportuna no solo en la ejecución del contrato sino en el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias que deben tenerse en cuenta para una óptima prestación del servicio evitando a toda costa las prácticas restrictivas utilizadas por el Operador del Servicio.***

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°6, no emitió pronunciamiento alguno.

**ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** no emitió pronunciamiento alguno.

**Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**

Según lo informado por la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P.**, respecto de las prácticas restrictivas de la competencia que según lo evidenciado ha venido imponiéndole **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** a uno de los prestadores del servicio de aseo en la ciudad de Pereira, habiendo sido informada desde el **4 de abril de 2025** por la empresa ASEO PLUS PEREIRA S.A E.S.P, sin que hubiese adoptado medidas ciertas en punto a verificar el cumplimiento de la Ley 142 de 1994 y las resoluciones de la CRA como le corresponde vigilar tanto como entidad CONTRATANTE como encargada de Supervisar el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, siendo además la dueña del Relleno Sanitario "LA GLORITA", sin que dichas prácticas hubiesen sido corregidas por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** tal como se desprende de la respuesta dada el **19 de septiembre de 2025** al organismo de control fiscal por parte de la Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P**, es decir, más de cinco (5) meses y quince (15) días después de que el OPERADOR hubiese sido informado de dichas prácticas sin que tomara medidas CORRECTIVAS para remediar dicha situación.

Y en cuanto a la problemática por las mismas prácticas restrictivas de la competencia, en relación con el derecho de los usuarios a elegir libremente el prestador del servicio, la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** no hizo pronunciamiento alguno, razón por la cual no se logra desvirtuar la OBSERVACIÓN, por consiguiente, se configura como Hallazgo Administrativo.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 195 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Causa:**

Presunto abuso de la posición dominante de **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, al ser la operadora del Relleno Sanitario “La Glorita”.

Ausencia de una INTERVENTORÍA que vigile el cumplimiento del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** y especialmente en cuanto a la operación del Relleno Sanitario “LA GLORITA”.

Presunto desconocimiento del PRINCIPIO DE LEGALIDAD por parte de **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, en cuanto a las normas que gobiernan el servicio público domiciliario de aseo y lo referido al régimen de dicho servicio.

Presunta prevalencia del interés particular de **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, respecto del interés general de los usuarios del servicio de aseo de la ciudad de Pereira, Risaralda.

**Efecto:**

Posible Detrimento patrimonial en caso de que las empresas afectadas por las prácticas restrictivas de la competencia inicien acciones legales contra la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** por ser la dueña del Relleno Sanitario “LA GLORITA” y/o el municipio de Pereira, Risaralda, por ser el garante de la prestación eficiente del servicio de aseo en su jurisdicción.

Afectación del medio ambiente sano, al retrasarse las rutas de recolección del servicio de aseo de la empresa **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P**, en los casos en que se ha llegado a restringir hasta por cuatro (4) horas el acceso de los vehículos recolectores al Relleno Sanitario “LA GLORITA”, retrasando las rutas de recolección, lo que hace que permanezca los residuos acumulados en la vía pública lo cual atrae plagas y bacterias, generando malos olores y riesgos para la salud.

La permanencia de los residuos sólidos no aprovechables en la vía pública por horas afecta el Medio ambiente, causando contaminación en el suelo y el aire, generando una sensación de desorden y descuido en el espacio público, afectando la calidad de vida de los ciudadanos.

La eliminación de la competencia mediante prácticas discriminatorias y restrictivas afecta negativamente a los usuarios del servicio de aseo de la ciudad de Pereira, Risaralda, lo que puede resultar en precios más altos del servicio, menor variedad y calidad, y la inhibición de la entrada de empresas eficientes.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 196 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

La eliminación de la competencia mediante prácticas discriminatorias y restrictivas estaría afectando el interés general, así como los derechos e intereses colectivos a la libre competencia económica, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como los derechos de los consumidores y usuarios.

### Fundamentos del Hallazgo:

El artículo 333 de la Constitución Política, consagra que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, así mismo, señala que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Por su parte, el artículo constitucional 365 señala que los servicios públicos "podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares".

El legislador mediante el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios contenidos en la Ley 142 del 11 de julio de 1994, estableció lo siguiente:

Que son **ESENCIALES**, a voces del artículo 4º:

***"ARTÍCULO 4. Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales."*** (Se resalta).

Que a los municipios le compete asegurar la prestación eficiente de dichos servicios en su jurisdicción, a voces del artículo 5º:

***"ARTÍCULO 5. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:***

***5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.*** (Se resalta).



Que los usuarios tienen derecho a elegir libremente el prestador del servicio, a voces del artículo 9º:

**“ARTÍCULO 9. Derecho de los usuarios.** *Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, siempre que no contradigan esta ley, a:*

(...)

**9.2. La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención utilización.**” (Se resalta).

La libertad de empresa, a voces del artículo 10º:

**“ARTÍCULO 10. Libertad de empresa.** **Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.**” (Se resalta).

Quienes pueden prestar los servicios, a voces del artículo 15º:

**“ARTÍCULO 15. Personas que prestan servicios públicos. Pueden prestar los servicios públicos:**

15.1. *Las empresas de servicios públicos.*

15.2. *Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

15.3. *Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.*

15.4. *Reglamentada por el Decreto Nacional 421 de 2000. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 198 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del Artículo 17.” (Se resalta).

La prohibición de prácticas discriminatoria, a voces del artículo 34º:

**“ARTÍCULO 34. Prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas. Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia.**

**Se consideran restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes:**

34.1. El cobro de tarifas que no cubran los gastos de operación de un servicio;

34.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa;

34.3. Los acuerdos con otras empresas para repartirse cuotas o clases de servicios, o para establecer tarifas, creando restricciones de oferta o elevando las tarifas por encima de lo que ocurriría en condiciones de competencia;

34.4. Cualquier clase de acuerdo con eventuales opositores o competidores durante el trámite de cualquier acto o contrato en el que deba haber citaciones al público o a eventuales competidores, y que tenga como propósito o como efecto modificar el resultado que se habría obtenido en plena competencia;

34.5. Las que describe el Título V del Libro I del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) sobre competencia desleal;

**34.6. El abuso de la posición dominante al que se refiere el artículo 133 de esta Ley, cualquiera que sea la otra parte contratante y en cualquier clase de contratos.**” (Se resalta).

La definición de prácticas que constituyen abuso de posición dominante, a voces del artículo 133º:



**“ARTÍCULO 133. Abuso de la posición dominante. Se presume que hay abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos, en los contratos a los que se refiere este libro, en las siguientes cláusulas:**

(...)

133.17. *Las que limitan el derecho del suscriptor o usuario a pedir la resolución del contrato, o perjuicios, en caso de incumplimiento total o parcial de la empresa;*

(...)

133.19. *Las que obligan al suscriptor o usuario a continuar con el contrato por más de dos años, o por un plazo superior al que autoricen las comisiones por vía general para los contratos con grandes suscriptores o usuarios; pero se permiten los contratos por término indefinido.*

(...)

133.21. *Las que obligan al suscriptor o usuario a dar preaviso superior a dos meses para la terminación del contrato, salvo que haya permiso expreso de la comisión;*

(...)

133.26. *Cualesquiera otras que limiten en tal forma los derechos y deberes derivados del contrato que pongan en peligro la consecución de los fines del mismo, tal como se enuncian en el artículo 126 de esta Ley.”. (Se resalta).*

Con relación a la prestación del servicio público de aseo, el artículo 2.3.2.2.1.11 del Decreto 1077 de 2015, dispone:

**“Libre competencia en el servicio público de aseo y actividades complementarias.** *Salvo en los casos expresamente consagrados en la Constitución Política y en la ley, existe libertad de competencia en la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, para lo cual, quienes deseen prestarlo deberán adoptar cualquiera de las formas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994. Los prestadores del servicio público de aseo deben someterse a la competencia sin limitaciones de entrada de nuevos competidores, salvo por lo señalado por la Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y el presente capítulo,*



**de tal forma que se favorezca la calidad, la eficiencia y la continuidad en la prestación del servicio en los términos establecidos en la normatividad vigente sobre la materia.**

A su vez, el artículo 2.3.2.2.4.2.108 del Decreto 1077 de 2015, sobre el servicio público domiciliario de aseo, establece:

**“Artículo 2.3.2.2.4.2.108. De los derechos. Son derechos de los usuarios:**

1. **El ejercicio de la libre elección del prestador del servicio público de aseo en los términos previstos en las disposiciones legales vigentes. En caso de presentarse una solicitud de terminación anticipada del contrato por parte del usuario la persona prestadora deberá resolver la petición en un plazo de quince (15) días hábiles, so pena que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios imponga, al prestador que incumpla esta obligación, las sanciones correspondientes por violación del régimen de servicios públicos domiciliarios, conforme al artículo 81 de la Ley 142 de 1994.**

2. (...)

(...)”. (Se resalta).

Y, con relación a la terminación anticipada del contrato de aseo, el artículo 2.3.2.2.4.2.110 *ib.*, establece:

**“ARTÍCULO 2.3.2.2.4.2.110. TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. Todo usuario del servicio público de aseo tiene derecho a terminar anticipadamente el contrato de prestación del servicio público de aseo. Para lo anterior el suscriptor deberá cumplir los siguientes requisitos:**

1. **Presentar solicitud ante la persona prestadora, en la cual manifieste su voluntad de desvincularse, cumpliendo para ello con el término de preaviso contemplado en el contrato del servicio público de aseo, el cual no podrá ser superior a dos meses conforme al numeral 21 art.133 de la Ley 142 de 1994.**

2. **Acreditar que va a celebrar un nuevo contrato con otra persona prestadora del servicio público de aseo. En este caso, la solicitud de desvinculación deberá ir acompañada de la constancia del nuevo prestador**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 201 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*en la que manifieste su disponibilidad para prestar el servicio público de aseo al solicitante determinando la identificación del predio que será atendido.*

3. *En los casos en que no se vaya a vincular a un nuevo prestador, acreditar que dispone de otras alternativas que no causan perjuicios a la comunidad, conforme a lo establecido en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994.*

4. *Estar a paz y salvo con la persona prestadora a la cual solicita la terminación anticipada del contrato o **haber celebrado un convenio de pago respecto de las obligaciones económicas a su cargo. Si a la fecha de solicitud de terminación del contrato la persona se encuentra a paz y salvo, pero se generan obligaciones con respecto a la fecha efectiva de terminación del contrato, el pago de tales obligaciones deberán pactarse en un acuerdo de pago y expedir el respectivo paz y salvo al momento de la solicitud de terminación.***

**Los prestadores del servicio de aseo que reciban solicitudes de terminación del contrato no podrán negarse a terminarlo por razones distintas de las señaladas en esta norma y no podrán imponer en su contrato documentos o requisitos que impidan este derecho.**

**La persona prestadora no podrá solicitar requisitos adicionales a los previstos en este artículo.**

**La persona prestadora del servicio público de aseo deberá tramitar y resolver de fondo la solicitud de terminación anticipada del contrato, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, so pena de imposición de sanciones por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

*La persona prestadora no podrá negar la terminación anticipada del contrato argumentando que la nueva persona prestadora no está en capacidad de prestarlo.”. (Se resalta).*

Se tiene entonces que el derecho a la libre escogencia del prestador se encuentra paralelo al derecho a la libre competencia que les asiste a las empresas, las cuales deberán, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 142 de 1994, evitar privilegios y discriminaciones injustificados, así como abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 202 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

El derecho a la libertad de escogencia se traduce en la posibilidad que tiene el usuario de celebrar el contrato de servicios públicos con el prestador que considere, siempre que existan las condiciones para ello; que exista pluralidad de prestadores que ofrezcan el servicio y que no se encuentre ubicado en un área de servicio exclusivo, figura prevista en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994.

Con fundamento en lo anterior, el régimen de los servicios públicos es de libre competencia, lo que permite que en cualquier momento una persona prestadora debidamente constituida, en cualquiera de las formas descritas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, puede entrar al mercado a prestar los servicios, así como salir de él, sin que exista alguna restricción legal para que pueda hacerlo.

Aduce el quejoso que se estaría presentando una presunta restricción de la competencia y un presunto abuso de posición dominante de **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** en los casos en que el usuario solicita cambio de prestador del servicio, al imponer trabas para impedirle ejercer su derecho a la libre elección del prestador del servicio, el cual está consagrado en el numeral 9.2 del artículo 9º de la Ley 142 de 1994, de conformidad además con el marco Constitucional y Legal sobre la Libre elección del prestador y acceso al servicio.

Para determinar qué era exactamente lo que se venía presentando en relación con lo denunciado por el quejoso, el órgano de control fiscal le solicitó a la empresa **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P** una información que le permitiera verificar la situación advertida por el quejoso, habiendo recibido respuesta por oficio sin número del 19/09/2025, en el que a la pregunta “1.4. Número de usuarios a los que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** no autorizó el cambio de prestador, indicando el fundamento principal para la toma de la decisión.”, la Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que en el año 2023 a 1.944 usuarios se les negó el derecho por el motivo “*deuda pendiente*”, que en el año 2024 a 2.849 usuarios se les negó el derecho por el motivo “*deuda pendiente*”, y, que en el año 2025 a 10 usuarios se les negó el derecho por el motivo “*deuda pendiente*”.

A la pregunta “1.5. Número de usuarios a los que la SSPD, por vía de la apelación de la decisión empresarial revocó la decisión de negar el cambio de prestador, indicando el fundamento principal para la toma de la decisión”, la Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que:



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 203 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*“En relación con los procesos remitidos ante la SSPD mediante el recurso de apelación en subsidio del de reposición, se resalta que solo uno de ellos fue revocado por la entidad. Lo anterior obedece a la posición adoptada por la Superintendencia, consistente en abstenerse de pronunciarse sobre las solicitudes de suscripción de acuerdos de pago, bajo el argumento de que tales solicitudes no se encuentran previstas en el artículo 154<sup>51</sup> de la Ley 142 de 1994. No obstante, esta interpretación no es compartida por ASEO PLUS S.A.S. E.S.P., **toda vez que en la norma citada se establece el deber de pronunciarse respecto de los actos de terminación, dentro de los cuales, al analizar el procedimiento<sup>52</sup> aplicable a la terminación del contrato de condiciones uniformes, se evidencia que uno de los requisitos consiste en estar al día en las obligaciones o, en su defecto, suscribir el correspondiente acuerdo de pago.**”*

<sup>51</sup> ARTÍCULO 154. De los recursos. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, **terminación**, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

<sup>52</sup> **“ARTÍCULO 2.3.2.2.4.2.110. Terminación anticipada del contrato del servicio público de aseo.** Todo usuario del servicio público de aseo tiene derecho a terminar anticipadamente el contrato de prestación del servicio público de aseo. Para lo anterior el suscriptor deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Presentar solicitud ante la persona prestadora, en la cual manifieste su voluntad de desvincularse, cumpliendo para ello con el término de preaviso contemplado en el contrato del servicio público de aseo, el cual no podrá ser superior a dos meses conforme al numeral 21 art. 133 de la Ley 142 de 1994.
2. Acreditar que va a celebrar un nuevo contrato con otra persona prestadora del servicio público de aseo. En este caso, la solicitud de desvinculación deberá ir acompañada de la constancia del nuevo prestador en la que manifieste su disponibilidad para prestar el servicio público de aseo al solicitante determinando la identificación del predio que será atendido.
3. En los casos en que no se vaya a vincular a un nuevo prestador, acreditar que dispone de otras alternativas que no causan perjuicios a la comunidad, conforme a lo establecido en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994.
4. Estar a paz y salvo con la persona prestadora a la cual solicita la terminación anticipada del contrato **o haber celebrado un convenio de pago respecto de las obligaciones económicas a su cargo.** Si a la fecha de solicitud de terminación del contrato la persona se encuentra a paz y salvo, pero se generan obligaciones con respecto a la fecha efectiva de terminación del contrato, los pagos de tales obligaciones deberán pactarse en un acuerdo de pago y expedir el respectivo paz y salvo al momento de la solicitud de terminación.

Los prestadores del servicio de aseo que reciban solicitudes de terminación del contrato no podrán negarse a terminarlo por razones distintas de las señaladas en esta norma y no podrán imponer en su contrato documentos o requisitos que impidan este derecho.

La persona prestadora no podrá solicitar requisitos adicionales a los previstos en este artículo.

La persona prestadora del servicio público de aseo deberá tramitar y resolver de fondo la solicitud de terminación anticipada del contrato, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, so pena de imposición de sanciones por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La persona prestadora no podrá negar la terminación anticipada del contrato argumentando que la nueva persona prestadora no está en capacidad de prestarlo.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 204 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Respecto de lo dicho por la representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P**, ciertamente la SSPD mediante **Concepto 135 de marzo 15 de 2016 señaló que** en virtud del principio de libre elección del prestador, los usuarios de los servicios públicos domiciliarios están facultados para escoger libremente a la empresa prestadora que le suministrará los servicios, para lo cual se ha de aplicar el procedimiento señalado en el **artículo 2.3.2.2.4.2.110 del Decreto 1077 del 2015 (Decreto Único de Vivienda) el cual contiene los requisitos necesarios para la terminación anticipada del contrato de prestación del servicio público de aseo y la vinculación a otra empresa, consistentes en (i)** presentar la solicitud de desvinculación, anexando certificación de la nueva prestadora en la que exprese que cuenta con la disponibilidad para prestar el servicio e indicando la identificación del inmueble que atenderá, o de la Superintendencia de Servicios Públicos, acreditando la disposición de alternativas que no causan perjuicio a la comunidad, para lo cual **(ii)** quien realiza la solicitud debe estar a paz y salvo con la prestadora **o acreditar que ha celebrado convenio de pago**, con el fin de saldar las obligaciones económicas a cargo, así como cumplir **(iii)** con el preaviso previsto en el respectivo contrato de condiciones uniformes, el cual, en todo caso, no podrá ser superior a dos meses.

Señala en su concepto la SSPD que una vez recibida la petición, la prestadora cuenta con el término de 15 días hábiles para tramitar y resolver de fondo la solicitud de terminación anticipada, so pena de sanción y una vez resuelta a favor del usuario la solicitud de cambio de prestador del servicio, deberá señalarse la fecha efectiva y **el pago de la obligaciones generadas hasta dicha fecha se pactarán en un acuerdo de pago.**

Finaliza la SSPD indicando en su concepto que aunque la disposición señala que el mencionado paz y salvo debe ser expedido al momento de la solicitud, para la Superservicios puede interpretarse así: **el término para emitir el paz y salvo será posterior a que se resuelva la petición y anterior a la fecha efectiva de terminación del contrato.**

A la pregunta *“1.7. Número de solicitudes relacionadas con el derecho a la libre elección del prestador que en la actualidad están en curso y que aún no hayan sido resueltas, indicando la etapa procesal.”*, la Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que

*“Con base en los resultados obtenidos respecto de las solicitudes de terminación del contrato de condiciones uniformes se optó por llevar 3825 usuarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo buscando el*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO                      FECHA                      VERSIÓN                      PÁGINAS

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 205 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*restablecimiento del derecho de los usuarios a la libre elección del prestador. Anotando que en esta etapa se demandó tanto al prestador ATESA DE OCCIDENTE, como a la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.*

USUARIOS EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	USUARIOS EN INVESTIGACIÓN SAP	TOTAL
3825	1786	5611

A la pregunta:

**“2. Sírvase informar si, respecto del derecho de los usuarios a la libre elección del prestador, ATESA DE OCCIDENTE SA ESP ha permitido sin limitación alguna el ejercicio de tal derecho? En caso negativo, favor informar:**

**2.1. Motivos por el cual se le ha negado al usuario ejercer su derecho a la elección del prestador.**

La Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S. E.S.P.** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que:

*“La negativa inicial al ejercicio del derecho a la libre elección del prestador se fundamenta en la existencia de obligaciones en mora por parte del usuario, así como en la negativa de este a suscribir los acuerdos de pago previstos en el numeral 4 del artículo 2.3.2.2.4.2.110 del Decreto 1077 de 2015.”*

A la pregunta:

**2.2. ¿Si se ha adelantado alguna actuación para que se garantice al usuario ejercer su derecho a la libre elección del prestador?**

La Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S. E.S.P.** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que:

*“A la fecha se han radicado más de 20 demandas de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de las decisiones adoptadas por parte de ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P. y la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 206 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Del mismo modo se radicó ante procuraduría una queja en contra de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS por la indebida interpretación del marco normativo a la hora de pronunciarse en los recursos de apelación.

Respecto del prestador se han radicado 1786 silencios administrativos por el no pronunciamiento de fondo en las solicitudes de terminación del contrato de condiciones uniformes.” (Se resalta).

A la pregunta:

2.3. ¿Si se ha emitido pronunciamiento alguno por parte de la SSPD al respecto? Favor aportar copia de los actos administrativos expedidos por la SSPD en tal sentido.

La Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S. E.S.P.** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que

*“La oficina asesora jurídica de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS se ha pronunciado reiteradamente a través de conceptos técnicos respecto las condiciones legales que deben acreditar los usuarios del servicio para obtener la terminación del contrato de aseo.*

*A continuación, se insertará un cuadro de algunos conceptos técnicos solicitados por ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. ante la SSPD donde se extraiga el radicado de identificación del concepto técnico; Línea conceptual de la SSPD; Aplicación normativa contraria que viene aplicando la SSPD TERRITORIAL DE OCCIDENTE en sus decisiones administrativas.*

*A la fecha, la entidad ha sido omisa en emitir comunicados oficiales sobre el estado actual de la terminación del contrato de aseo en el departamento de Risaralda. Pues, la Libre Elección del Prestador en el departamento permanece clausurada por vías de hecho que viene configurando la SUPERINTENDENCIA TERRITORIAL DE OCCIDENTE.*

*(...)*

*Sin embargo, la línea de interpretación que viene desde la SSPD es desconocida desde el AÑO 2023 por la SSPD DIRECCIÓN TERRITORIAL DE OCCIDENTE, quien, a través de las decisiones administrativas adoptadas en el marco de la terminación del contrato para usuarios del Departamento de*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 207 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Risaralda, niega la procedencia de la terminación del contrato aduciendo deuda pendientes; Negando la procedencia de la suscripción del acuerdo de pago por ser de la vía “civil privada” y, negando la valoración probatoria respecto los comprobantes de pago por no tener el registro adecuado de “cadena de custodia”.*

A la pregunta:

**2.4. ¿Qué acciones o actuaciones ha adelantado ATESA DE OCCIDENTE SA ESP para limitar al usuario el derecho a la libre elección del prestador?**

La Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S. E.S.P.** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que:

**“El prestador no se ha pronunciado de fondo en diversas solicitudes de terminación del contrato, así como persiste la negativa de acceder a la terminación del contrato mencionando que existe deuda pendiente a pesar de que por parte de ASEO PLUS PEREIRA S.A.S. E.S.P. se ha aportado (en la solicitud de terminación) el comprobante de pago de la última factura expedida por el prestador, basándose en el hecho de que para la fecha de respuesta de la solicitud ya ha sido generada la nueva factura del servicio de aseo.**

*Por otra parte, se han presentado desistimientos de los tramites de terminación a raíz de los acuerdos a los que han llegado los usuarios con el prestador.” (Se resalta).*

De lo anterior, para el equipo auditor se evidencia una situación en la que al parecer los funcionarios públicos de la SUPERINTENDENCIA TERRITORIAL DE OCCIDENTE vendrían desconociendo las posturas de la oficina asesora jurídica de la Superservicios respecto de la manera en que se garantiza el ejercicio del derecho de la libre elección del prestador del servicio de aseo, basado en lo que la normativa que rige dicha materia ha estipulado.

Lo anterior, a no dudarlo vendría favoreciendo la postura asumida por ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P. de dificultarle al usuario el derecho de elegir libremente al prestador del servicio de aseo.

A la pregunta:



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 208 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**3. Sírvase informar, respecto del relleno sanitario La Glorita, lo siguiente:**

**3.1. ¿Si se ha limitado de alguna manera a ASEO PLUS SAS ESP el uso de dicho sitio de disposición final?**

La Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S. E.S.P.** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES** respondió que:

*“Durante el primer trimestre del año 2025, el operador del relleno sanitario ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P. envió el clausulado para la celebración del contrato de disposición final año 2025 para uso del relleno sanitario la gloria del municipio de Pereira, de manera sorpresiva, se observó **la imposición de la adquisición de pólizas de cumplimiento y el pago anticipado del cincuenta por ciento (50 %) del valor total del contrato.***

*En dicho entendido, ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. manifestó inconformidad con los requisitos unilateralmente impuestos por ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P., considerando que, no se ajustaban al marco regulatorio de la materia (decreto 1077 de 2015) y afectaban gravemente la suficiencia financiera del operador ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. poniendo en riesgo la operación del servicio en detrimento de los usuarios del servicio de aseo en el departamento de Risaralda.*

*Por su parte, el administrador del relleno sanitario ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P. manifestó que establecida como fecha límite el día 07 de abril de 2025 para el cumplimiento de los requisitos, so pena de la suspensión del servicio.*

*De manera ágil, el operador ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. notificó a las autoridades de control, inspección y vigilancia, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS y ASEO DE PEREIRA ESP, como interventor del contrato de concesión del relleno sanitario del municipio de Pereira.*

*Situación ante la cual, se llevó a cabo mesa de trabajo en el mes de agosto 2025, donde las partes expusieron sus condiciones para la celebración del contrato, pero, no se concertó la celebración de ningún acuerdo. ante la continuidad de la prestación del servicio de disposición final, la autoridad SSPD no tomó decisión administrativa de fondo.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 209 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**A la fecha, el operador ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. no tiene contrato de disposición final para el uso del relleno sanitario la glorita, operador por ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P., pues se considera que la imposición de las condiciones contractuales se extralimita del marco regulatorio del servicio público de aseo y se observa como una conducta dirigida a debilitar la capacidad económico y operativa de ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. sin embargo, la inexistencia del contrato de disposición final, configura un riesgo latente respecto la posible suspensión del servicio de disposición final.**

**Ahora, durante la vigencia 2025, se han observado otras conductas que configuran limitaciones al correcto uso del relleno sanitario, que afectan y ponen en riesgo la operación de ASEO PLUS S.A.S. E.S.P.**

**Se vienen presentando retardos injustificados para el ingreso, pesaje y disposición de los residuos en el relleno para el operador ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. presentando retardos de 2 o, más horas en el proceso de ingreso vehicular y disposición del residuo, afectando la programación, frecuencia y horario de prestación del servicio en detrimento de los usuarios del servicio.**

Y, en algunas ocasiones, ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P. restringe el acceso al relleno sanitario de los vehículos del operador ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. por el retraso del pago del servicio de disposición final. si bien en algunas ocasiones se presentan retardos de pocos días en el pago del servicio de disposición final, el operador ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P. desconoce que el servicio de disposición final es una prestación social y ambiental que no afecta únicamente la operatividad de los prestadores, sino a toda la comunidad risaraldense. en reiteradas ocasiones se puede observar que ATESA DE OCCIDENTE desconoce la calidad de empresa del servicio público de aseo que tiene ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. sometiéndolo a sus condiciones unilaterales y posición dominante del mercado.

Se adjunta relación fotográfica como ANEXO 2". (Se resalta).

En el anexo aportado se aprecia que los tiempos de espera a que se someten los vehículos de la empresa **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P** han llegado a superar cuatro (4) horas lo que sumado a la exigencia del pago anticipado del CINCUENTA POR CIENTO (50%) del valor del contrato de disposición con la empresa que sería su competencia, son prácticas que podrían constituir un abuso de la posición dominante, con el fin de eliminar la competencia en el mercado, en la medida que exigir un pago adelantado sobre el contrato de disposición final



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 210 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

estaría desconociendo el régimen tarifario y su dinámica, en la medida que los usuarios del servicio de aseo pagan lo correspondiente a cada segmento o actividad involucrada en la prestación del servicio al mes de haber recibido el servicio, incluyendo la disposición final.

Téngase presente que el artículo 101 de la Ley 1151 de 2007, prohíbe la imposición de restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 101. ACCESO A RELLENOS SANITARIOS Y/O ESTACIONES DE TRANSFERENCIAS.** *Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales **no podrán imponer restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.** (...).”* (Se resalta).

De lo que viene de verse, al parecer **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P.**, a través de determinaciones unilaterales que amarran de suyo incumplimientos a las normas del régimen de los servicios públicos domiciliarios, vendrían imponiéndole a su competencia restricciones injustificadas para el acceso al Relleno Sanitario “LA GLORITA”, en los términos del artículo 2.3.2.2.5.115 del Decreto Único 1077 de 2015, según el cual:

**“ARTÍCULO 2.3.2.2.5.115. RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS PARA EL ACCESO A RELLENOS SANITARIOS Y/O ESTACIONES DE TRANSFERENCIA.** Las autoridades ambientales, las personas prestadoras del servicio público de aseo y de la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos o las entidades territoriales, según el caso, no podrán imponer restricciones injustificadas para el acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia de residuos sólidos.

**Para los efectos del presente artículo, se consideran restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios o a las estaciones de transferencia de residuos sólidos, las siguientes:**

**1. Impedir el acceso de residuos sólidos al relleno sanitario o a la estación de transferencia sin justificación técnica a cualquiera de las personas prestadoras de servicios públicos a que hace referencia el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 211 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

2. *Impedir el acceso de residuos sólidos al relleno sanitario o a la estación de transferencia, con fundamento en la región o municipio de origen de los residuos sólidos.*

3. **Imponer exigencias, características o parámetros técnicos para el acceso de los residuos sólidos diferentes a las previstas en la normatividad aplicable.**

4. *Ejercer prácticas tarifarias discriminatorias para el acceso de residuos sólidos al relleno sanitario o a la estación de transferencia, que se encuentren por fuera de lo establecido en la metodología tarifaria expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.*

**Es obligación de los operadores de los rellenos sanitarios suscribir los contratos de acceso a los sitios de disposición de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente y en el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario.**

**El servicio de disposición de residuos sólidos deberá prestarse de manera continua de acuerdo con lo normatividad vigente y el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario.** (Se resalta).

Según lo manifestado por La Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P.** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES**, al momento de contestar el requerimiento del organismo de control fiscal, el operador **ASEO PLUS S.A.S E.S.P** no tenía contrato de disposición final para el uso del Relleno Sanitario "LA GLORITA", el cual es de propiedad de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** y viene siendo operador por **ATESA DE OCCIDENTE S.A.S E.S.P**, debido a la imposición de las condiciones contractuales que en su sentir extralimitan el marco regulatorio del servicio público de aseo, denunciando tales exigencias como "...una conducta dirigida a debilitar la capacidad económico y operativa de ASEO PLUS S.A.S E.S.P sin embargo, la inexistencia del contrato de disposición final, configura un riesgo latente respecto la posible suspensión del servicio de disposición final.", lo anterior sumado a que "...durante la vigencia 2025, se han observado otras conductas que configuran limitaciones al correcto uso del relleno sanitario, que afectan y ponen en riesgo la operación de ASEO PLUS S.A.S. E.S.P.", tales como que "Se vienen presentando retardos injustificados para el ingreso, pesaje y disposición de los residuos en el relleno para el operador ASEO PLUS S.A.S. E.S.P. presentando retardos de 2 o, más horas en el proceso de ingreso vehicular y disposición del residuo, afectando la



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 212 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*programación, frecuencia y horario de prestación del servicio en detrimento de los usuarios del servicio.”*

Entre las exigencias denunciadas por La Representante legal de **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P.** Sra. **JENIFFER PAOLA ARIAS MORALES**, al momento de contestar el requerimiento del organismo de control fiscal, señala que **ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P.** *“Durante el primer trimestre del año 2025, el operador del relleno sanitario ATESA DE OCCIDENTE S.A.S E.S.P envió el clausulado para la celebración del contrato de disposición final año 2025 para uso del relleno sanitario la gloria del municipio de Pereira, de manera sorpresiva, se observó la imposición de la adquisición de pólizas de cumplimiento y el pago anticipado del cincuenta por ciento (50 %) del valor total del contrato.”*, no empero, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.5.115 del Decreto Único 1077 de 2015 la exigencia de la póliza no podría condicionar el acceso del operador **ASEO PLUS S.A.S E.S.P** al Relleno Sanitario “LA GLORITA”, pues solo pueden esgrimirse razones técnicas debidamente justificadas como razón válida para restringir el acceso al sitio de disposición final.

**ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** debe tener presente que el régimen tarifario previsto en la Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021, tiene implicaciones que debe observar al momento de celebrar el contrato de disposición final con **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S E.S.P**, **como que la remuneración del contrato de acceso al relleno sanitario depende del pago que realicen los usuarios en el componente de disposición final**, a quien no se le podría exigir que efectúe un pago adelantado de la tarifa de disposición final correspondiente al CINCUENTA POR CIENTO (50%) por el mismo lapso que se suscriba el contrato entre **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** y **ASEO PLUS PEREIRA S.A.S. E.S.P.**

Respecto de las prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas, en los términos del artículo 34 de la Ley 142 de 1994, la SSPD en el concepto 79 de febrero 18 de 2025, así se pronunció:

**“CONCEPTO 79 DE 2025**

*(febrero 18)*

*<Fuente: Archivo interno entidad emisora>*

**SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

(...)

*De acuerdo con lo anterior se formulan los siguientes interrogantes:*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 213 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

1. *¿Es legal que el operador de un relleno sanitario exija la contratación de pólizas y el pago de anticipos, cuando la Resolución CRA 720 de 2015 y el decreto 1077 de 2015 no lo establecen o permiten?*

2. *En caso de que esta práctica sea considerada ilegal, ¿cuál es el procedimiento a seguir para presentar una queja o denuncia?*

(...)

*De este modo, si bien la consulta se encuentra dirigida a obtener aclaración respecto de la legalidad de exigir la contratación de pólizas y el pago de anticipos respecto de los contratos de disposición final de residuos entre los prestadores de las actividades de recolección y transporte del servicio público de aseo y el operador del relleno sanitario; lo cierto es que excede la competencia de esta Superintendencia emitir un pronunciamiento concreto respecto de los actos y contratos de los prestadores, con mayor razón cuando el régimen de actos y contratos de los prestadores es el de derecho privado, tal como lo dispone el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:*

**“ARTÍCULO 32. RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO PARA LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS.** *Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.*

*La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce.*

(...)”

*No obstante, en materia de contratos de acceso a los rellenos sanitarios resulta pertinente efectuar las siguientes consideraciones:*

*En virtud de lo previsto en el numeral 64 del artículo 2.3.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, los contratos de acceso al servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final son los*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 214 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

contratos que “(...) celebran un operador de un relleno sanitario y las personas contratantes del acceso a dicho servicio, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente y en el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario.”

Por su parte, las definiciones relacionadas en el referido artículo 2.3.2.1.1. contemplan un procedimiento para acceder al servicio de disposición final, constituido por “(...) **los requisitos, procesos y acciones establecidas en el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario, que deberán cumplir las personas contratantes del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final** y que implica el pago de una remuneración, de acuerdo con las normas regulatorias vigentes.”

De este modo, para determinar si es viable o no la exigencia de pólizas y pago de anticipos por parte de un operador de la actividad de disposición final a un contratante es determinante consultar el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario. Inclusive, así se colige de lo previsto en el 2.3.2.2.5.115., al señalar que **“Es obligación de los operadores de los rellenos sanitarios suscribir los contratos de acceso a los sitios de disposición de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente y en el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario.”**

Valga anotar que si bien la Resolución MVCT 0938 de 2019 reglamentó lo relativo a las actividades complementarias de tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el servicio público de aseo y su artículo 9 concibe el Reglamento Operativo como un instrumento de monitoreo, seguimiento y control de flujo de procesos y respectivos tratamientos seleccionados; lo cierto es que dicho instrumento hace alusión a aspectos estrictamente técnicos cuyo cumplimiento debe ser garantizado, sin que dicha norma mencione a través de qué figura.

De ahí que, si bien el procedimiento y la contratación de la actividad de disposición final no son asuntos sujetos a reglamentación, en tanto que ninguna norma jurídica estipula de forma exhaustiva su contenido, se reitera, son regidos por el derecho privado los actos y contratos de todos los prestadores de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de las personas que los integran como socios, en el marco de la autonomía de la voluntad privada de los contratantes; **la cual encuentra ciertos límites como el cumplimiento del Reglamento Operativo, el cual exige garantizar unos postulados en la selección de proyectos de tratamiento de residuos sólidos.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 215 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*De esa forma, salvo disposición en contrario, el régimen legal de los servicios públicos no impide que el operador exija la constitución de pólizas y/o de pago anticipado, para efectos de cumplimiento de las obligaciones resultantes del acuerdo de voluntades. En ese sentido, siempre que corresponda al ejercicio de un acuerdo de voluntades, las partes se obligan con apoyo en lo pactado, según su planificación financiera y técnica, considerando que según el artículo 871 del Código de Comercio, contempla que “Los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural”.*

#### **- Garantías**

*Además de existir libertad contractual, aunado a que hace parte de una buena práctica empresarial, las garantías son permitidas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios tal como lo dispone el numeral 36.5 de artículo 36 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, la constitución de pólizas, incluye la posibilidad de amparar el riesgo asegurable derivado de la responsabilidad contractual. Al respecto, el artículo 1127 del Código de Comercio, define el seguro de responsabilidad, así:*

*“El seguro de responsabilidad impone a cargo del asegurador la obligación de indemnizar los perjuicios patrimoniales que cause el asegurado con motivo de determinada responsabilidad en que incurra de acuerdo con la ley y tiene como propósito el resarcimiento de la víctima, la cual, en tal virtud, se constituye en el beneficiario de la indemnización, sin perjuicio de las prestaciones que se le reconozcan al asegurado.*

*Son asegurables la responsabilidad contractual y la extracontractual, al igual que la culpa grave, con la restricción indicada en el artículo 1055”.*

*Además, en el ámbito privado rige el principio liberal: “Lo que no está prohibido está permitido”, derivado del aforismo: “Permissum videtur id omne quod non prohibetur”.*

*Por lo demás, en cuanto a la exigencia de pólizas de cumplimiento, ello supone la diligencia propia de un buen hombre de negocios, lo cual permite asegurar el cumplimiento por parte del prestador de recolección y transporte en el traslado de los recursos recaudados por concepto de tarifa de la actividad de disposición final e incluso del adecuado manejo del ingreso*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 216 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*anticipado en caso de que el tomador del seguro sea el operador del relleno sanitario, a efecto de evitar su uso indebido y/o apropiación indebida. Lo anterior, **siempre que no se condicione el otorgamiento de la póliza al libre acceso al sitio de disposición final, por cuanto el artículo 2.3.2.2.5.115 del Decreto Único 1077 de 2015 prohíbe su restricción por razones que no sean justificadas técnicamente.***

#### **- Anticipos**

*La remuneración anticipada con ocasión de la celebración de un contrato de acceso a un relleno sanitario, en principio, no implica per se la violación de una disposición del régimen de servicios públicos, dado que se trata de una prestación comercial que se desprende del acuerdo de voluntades entre los contratantes.*

*Se trata, en efecto, de una cláusula accidental que debe ser interpretada en consonancia con su naturaleza y la de las demás cláusulas, esto es, las que se entienden incorporadas por encontrarse en el ordenamiento jurídico, como aquellas relativas a la prohibición de prácticas restrictivas de la competencia en los mercados, al régimen tarifario, al reglamento operativo del relleno sanitario y a todas aquellas referidas a la prestación eficiente de la actividad, de las cuales se resalta el cobro de la tarifa con fundamento en la medición de las toneladas efectivamente dispuestas en el relleno sanitario.*

**No obstante lo anterior, al margen de que la Ley 142 de 1994 garantice la aplicación del régimen privado para los actos y contratos de los prestadores y, en consecuencia, el gobierno de la autonomía de la voluntad privada a partir de los acuerdos suscritos por las partes, es importante considerar que la aplicación del régimen tarifario previsto en la Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021, tiene implicaciones que deben observar las partes, pues la remuneración del contrato de acceso al relleno sanitario depende del pago que realicen los usuarios en el componente de disposición final, de acuerdo con el cálculo que se realiza sobre las toneladas efectivamente dispuestas, las cuales deben reportarse tanto por el prestador de recolección y transporte como del operador del relleno sanitario el Sistema Único de Información (SUI).**

*De este modo, y aun cuando sobre esta Superintendencia recae prohibición expresa para pronunciarse sobre actos y contratos de los prestadores, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, **lo cierto es que, un eventual desconocimiento al régimen tarifario y su dinámica,***



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 217 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

sea a través de determinaciones unilaterales de las partes o incumplimientos a las normas del régimen de los servicios públicos domiciliarios, podría configurar, por un lado, restricciones injustificadas para el acceso a rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia, en los términos del artículo 2.3.2.2.5.115 del Decreto Único 1077 de 2015 y/o prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas, en los términos del artículo 34 de la Ley 142 de 1994, cuya competencia corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Veamos:

**“ARTÍCULO 2.3.2.2.5.115\_ Restricciones injustificadas para el acceso a rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.** Las autoridades ambientales, las personas prestadoras del servicio público de aseo y de la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos o las entidades territoriales, según el caso, no podrán imponer restricciones injustificadas para el acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia de residuos sólidos.

Para los efectos del presente artículo, se consideran restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios o a las estaciones de transferencia de residuos sólidos, las siguientes:

(...)

4. Ejercer prácticas tarifarias discriminatorias para el acceso de residuos sólidos al relleno sanitario o a la estación de transferencia, que se encuentren por fuera de lo establecido en la metodología tarifaria expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

(...).”

**“ARTÍCULO 34. PROHIBICIÓN DE PRÁCTICAS DISCRIMINATORIAS, ABUSIVAS O RESTRICTIVAS.** Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia.

Se consideran restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes:



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 218 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

34.1. *El cobro de tarifas que no cubran los gastos de operación de un servicio;*

34.2. *La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa*

*(...)*”.

*Así, independientemente de la forma de pago que hayan pactado las partes del contrato de acceso, el cobro de la tarifa debe corresponder a los gastos de operación y no podrá ser inferior al costo, lo cual garantiza a su vez, el derecho del usuario establecido en el artículo 2.3.2.2.4.108 del Decreto 1077 de 2015, esto es, “7. Recibir oportunamente la factura por la prestación del servicio en los términos previstos en la legislación vigente”. De allí que es determinante que se contemplen formas de conciliar los pagos una vez se calcule la tarifa, con miras a evitar posibles sanciones por incumplimientos a la normativa aplicable parte de: i) Esta Superintendencia en calidad supervisor del cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados, en atención al numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y; ii) De la SIC como autoridad nacional de la competencia, en virtud de lo previsto en la Ley 1340 de 2009.*

## **CONCLUSIONES**

*De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones:*

*- El párrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 dispone que “En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya.”; de manera que esta Superintendencia no guarda competencia para pronunciarse sobre la viabilidad o no de que un operador de un relleno sanitario exija la contratación de pólizas y el pago de anticipos respecto de los contratos de disposición final de residuos.*

*Debe recordarse que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 32 ibídem, las reglas del derecho privado resultan aplicables a la constitución y a los actos de todos los prestadores, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellos, en*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 219 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

el marco de la autonomía privada de la voluntad, salvo disposición en contrario con el régimen de los servicios públicos o la ley, nada impediría que así como el Reglamento Operativo (en virtud de lo previsto en la Resolución MVCT 0938 de 2019), exige garantizar unos postulados en la selección de proyectos de tratamiento de residuos sólidos, el operador exija la constitución de pólizas y/o anticipos, para efectos de cumplimiento de las obligaciones resultantes del acuerdo de voluntades.

- Al margen de que la Ley 142 de 1994 garantice la aplicación del régimen privado para los actos y contratos de los prestadores y, en consecuencia, el gobierno de la autonomía de la voluntad privada sobre los acuerdos suscritos por las partes, **es importante considerar que la aplicación del régimen tarifario previsto en la Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021, tiene implicaciones que deben observar las partes, pues la remuneración del contrato de acceso al relleno sanitario depende del pago que realicen los usuarios en el componente de disposición final**, de acuerdo con el cálculo que se realiza sobre las toneladas efectivamente dispuestas, las cuales deben reportarse tanto por el prestador de recolección y transporte como del operador del relleno sanitario el Sistema Único de Información (SUI).

**Un eventual desconocimiento al régimen tarifario y su dinámica, sea a través de determinaciones unilaterales de las partes o incumplimientos a las normas del régimen de los servicios públicos domiciliarios, podría configurar, por un lado, restricciones injustificadas para el acceso a rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia, en los términos del artículo 2.3.2.2.5.115 del Decreto Único 1077 de 2015 y/o prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas, en los términos del artículo 34 de la Ley 142 de 1994, cuya competencia la guarda la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).**

- El contrato de acceso al relleno sanitario es atípico por no contar con un desarrollo legal concreto que aborde todo o gran parte de su contenido, sin embargo, tanto el Código Civil como el Código de Comercio, prevén que la autonomía de la voluntad privada posibilita que las partes determinen el contenido contractual, debiendo respetar que su objeto y causas sean lícitas. Ahora, el artículo 871 del Código de Comercio, contempla que: “Los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural”.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 220 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**- En virtud de la libertad negocial es posible pactar la constitución de garantías y la ejecución anticipada de las prestaciones estipuladas por las partes, siempre que vayan en consonancia de las cláusulas naturales o inherentes al contrato de acceso como lo son las relativas a la prohibición de prácticas restrictivas de la competencia, de cumplimiento al régimen tarifario, del reglamento operativo del relleno sanitario y a la correcta medición, en este caso, de las toneladas efectivamente dispuestas en el relleno sanitario.** (Se resalta).

En búsquedas realizadas por la web, incluyendo la *web site* de **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** no se encontró publicado el **Reglamento Operativo** Relleno Sanitario "LA GLORITA", a fin de determinar las condiciones que allí se plasman para el uso del servicio de disposición final, entre ellas la exigencia de contar con una póliza de cumplimiento, el pago anticipado del CINCUENTA POR CIENTO (50 %) del valor total del contrato y lo referido al tiempo de espera de los vehículos recolectores para ingresar al relleno sanitario.

Así las cosas, tenemos que las conductas enmarcadas dentro del presunto abuso de posición dominante de **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** y presuntas prácticas restrictivas de la competencia mediante el desconocimiento del derecho del usuario a la libre elección del prestador así como del régimen tarifario y su dinámica, a través de determinaciones unilaterales y los presuntos incumplimientos a las normas del régimen de los servicios públicos domiciliarios, lo que podría configurar en la práctica restricciones injustificadas para el acceso a rellenos sanitarios en los términos del artículo 2.3.2.2.5.115 del Decreto Único 1077 de 2015 y/o prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas, en los términos del artículo 34 de la Ley 142 de 1994, conlleva a que se configure un HALLAZGO de tipo **ADMINISTRATIVO** por lo cual se dispondrá además el traslado de la actuación a la **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)** sin perjuicio de interponer el organismo de control fiscal una acción popular en ejercicio del CONTROL SOCIAL FISCAL.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°7. (CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL). INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DEL INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN A CARGO DEL CONCESIONARIO Y A FAVOR DEL MUNICIPIO DE PEREIRA.**

**Condición:**

Se logró determinar la ineficiencia en la gestión por parte del Municipio de Pereira, en relación con el recaudo de la TASA creada para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional y debilidades en los



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 221 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

mecanismos de verificación y control por parte del Municipio en el incumplimiento de la frecuencia de los traslados dado que su recaudo inició el 27 de junio de 2008, se denotan meses de las siguientes vigencias donde no se realizó su recaudo, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

**INCENTIVO DE REGIONALIZACION  
Vigencias del 2008 al 2025**

Meses	Vigencias
Agosto, octubre, noviembre y diciembre	2008
Enero, abril y noviembre	2009
Marzo y septiembre	2010
Febrero, abril, agosto	2011
Enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, octubre y diciembre	2012
Marzo, abril, mayo, junio y agosto	2013
Enero, mayo, junio y agosto	2014
Enero, junio y octubre	2015
Enero, marzo y abril	2016
Julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre	2018
Abril, mayo, junio, septiembre y diciembre	2019
Junio	2020
Julio	2021
Febrero y marzo	2022
Septiembre	2023
Noviembre y diciembre	2024
Enero	2025

**FUENTE:** Reporte movimiento de pagos por concepto de Incentivo de Regionalización (relleno sanitario) suministrado por el Municipio de Pereira con fecha septiembre 18 de 2025.

**Criterio:**

Artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”*

Resolución CRA 429 de 2007 *“Por la cual se define el mecanismo de inclusión del incentivo a la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos, creado por la Ley 1151 de 2007, en las tarifas de los usuarios finales del servicio de aseo.”*

Artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”*

Decreto 0920 de mayo 8 de 2013 *“Por el cual se reglamenta el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos.”*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 222 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Artículo 339 de la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”

Artículos 402 y 417 de Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal.”

Ley 87 de 1993: Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.

### **Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N° 7, dijo que:

#### **“OBSERVACION No.7**

**La Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P., en ejercicio de su función como interventora del contrato de operación, ha venido cumpliendo con los deberes que le asisten en el marco de dicho contrato, efectuando el seguimiento técnico, operativo y comercial a los recursos del servicio público de aseo recaudados por el prestador Atesa de Occidente.**

**En desarrollo de dicha labor, desde la interventoría comercial se realizan requerimientos periódicos al operador con el fin de verificar el adecuado flujo y reporte de los recursos derivados del servicio. Un ejemplo de ello se evidencia en un requerimiento efectuado en la vigencia 2024, mediante el cual se solicitó al operador los soportes de pago correspondientes al mes de abril del mismo año, frente al incentivo a la regionalización, al no haberse recibido el respectivo reporte. (se adjunta el documento).**

**Es importante precisar que, si bien la Empresa ejerce control y seguimiento sobre el cumplimiento contractual, no tiene competencia para realizar cobros, establecer valores adeudados ni calcular intereses moratorios, ya que no**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 223 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**actúa como ente recaudador.** Desarrollar tales actividades implicaría una extralimitación de funciones, contraria al marco legal y contractual vigente.

Por lo anterior, la Empresa de Aseo de Pereira **no comparte la observación presentada por el ente de control, por carecer de objeto, dado que se evidencia el cumplimiento de los deberes derivados del contrato de operación No. 001 y las acciones de seguimiento pertinentes dentro del ámbito de sus competencias.** (Se resalta).

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°7, hizo las siguientes manifestaciones:

En virtud de lo anterior, el Municipio de Pereira, a través de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., realiza el seguimiento integral al cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato mencionado, particularmente en lo relacionado con el traslado del incentivo por regionalización. La interventoría consolida y verifica la información reportada por el operador, relativa a las toneladas dispuestas por municipios externos, el valor del incentivo y los traslados efectuados, garantizando así la trazabilidad de los recursos y la observancia del régimen legal de los servicios públicos domiciliarios.

Esta interpretación se ajusta estrictamente a los principios de legalidad y debido proceso administrativo, conforme a lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006 y la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), las cuales condicionan el inicio de cualquier actuación persuasiva o coactiva a la existencia previa de un acto administrativo en firme que determine una obligación cierta, clara y exigible. En consecuencia, toda actuación municipal en materia de seguimiento y control se enmarca dentro del respeto al orden jurídico, la competencia funcional y las garantías propias del debido proceso.

(...)



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 224 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

### 3. Eficiencia en la gestión municipal.

El Municipio de Pereira no está de acuerdo con la afirmación de la existencia de ineficiencia administrativa; las obligaciones de facturación, recaudo y traslado del incentivo recaen legalmente en el operador del servicio; la Empresa de Aseo ejerce la verificación y control financiero; y la Administración Municipal cumple su rol de supervisión institucional y de exigibilidad posterior, dentro del marco jurídico aplicable.

No obstante, la Administración reconoce la importancia de fortalecer la articulación interinstitucional entre la Secretaría de Hacienda Municipal, la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental, la Empresa de Aseo de Pereira y ATESA de Occidente S.A. E.S.P., con el propósito de garantizar una comunicación fluida, transparente y oportuna, que permita a cada entidad cumplir eficazmente con su función.

(...)

Bajo este marco, la presente administración reconoce la importancia de los hallazgos formulados por el ente de control y acoge las observaciones como una oportunidad de mejora institucional, reafirmando su compromiso con la transparencia, la eficiencia y el fortalecimiento de los procesos internos. No obstante, del análisis integral de los hechos se desprende que las situaciones descritas no configuran, en estricto sentido, una conducta típica ni culpable en el ámbito penal o disciplinario, pues no se evidencia dolo ni culpa grave en el actuar de los funcionarios intervinientes.

(...)



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 225 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

5. Medidas de fortalecimiento institucional y coordinación interinstitucional.

En ejercicio de su deber de control y transparencia, el Municipio de Pereira adoptará las siguientes medidas concretas para fortalecer la gestión del Incentivo por Regionalización:

5.1. Procedimiento interno de seguimiento y exigibilidad de traslados.

Se adoptará un Procedimiento Interno de Seguimiento al Traslado del Incentivo por Regionalización, en el que se definan responsables institucionales, periodicidad de los requerimientos de información, plazos para la entrega de soportes de recaudo y traslado, formato unificado de reporte técnico y financiero, y protocolo para el inicio de actuaciones administrativas en caso de mora o incumplimiento.

5.2. Mesa Técnica de Seguimiento.

Se creará una Mesa Técnica de Seguimiento a los Recursos Parafiscales del Servicio Público de Aseo, integrada por:

Secretaría de Hacienda Municipal, Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental, Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. (incluida su interventoría financiera y comercial), ATESA de Occidente S.A. E.S.P. como agente recaudador:

Esta mesa técnica sesionará con periodicidad semestral, levantará actas y consolidará el estado de los traslados del incentivo, identificando posibles saldos pendientes y recomendando, cuando corresponda, la activación de los procedimientos administrativos de cobro.

5.3. Suscripción del convenio de giro (artículo 5 del Decreto 920 de 2013).



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 226 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

El Municipio de Pereira suscribirá el convenio de giro y liquidación con ATESA de Occidente S.A. E.S.P., en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 920 de 2013, con el propósito de formalizar los mecanismos de cálculo, traslado y control del incentivo. El convenio precisará la metodología de liquidación, calendario de traslados, intereses por mora, mecanismos de conciliación, plazos de reporte y garantías de cumplimiento.

La Secretaría de Hacienda liderará la suscripción; la Empresa de Aseo certificará la información técnica y financiera y la Secretaría Jurídica verificará la legalidad del instrumento.

**ATESA DE OCCIDENTE SA ESP** no emitió pronunciamiento alguno.

**Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**

De acuerdo a lo manifestado tanto por la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** como por el Alcalde de Pereira, mientras la primera dice que **no tiene competencia para realizar cobros, establecer valores adeudados ni calcular intereses moratorios, ya que no actúa como ente recaudador**, el segundo afirma que es la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., en calidad de entidad interventora, la encargada de ejercer la supervisión técnica, comercial y financiera del Contrato de Operación No. 001 de 2007, suscrito con ATESA de Occidente S.A. E.S.P., operador del componente de disposición final y del Relleno Sanitario La Glorita.

No empero, mientras la empresa se excusa en que es el municipio el que debe velar por el cobro de la TASA -INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN- el municipio se excusa en que es la empresa la llamada a vigilar que ATESA DE OCCIDENTE SA ESP haga los giros de manera oportuna, habiendo podido determinar el organismo de control fiscal la ineficiencia en la gestión por parte del Municipio de Pereira, en relación con el recaudo de la TASA creada para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional y debilidades en los mecanismos de verificación y control por parte del Municipio en el incumplimiento de la frecuencia de los traslados dado que su recaudo y/o giro inició el 27 de junio de 2008, es decir, de manera tardía pues dicho incentivo se debió empezar a pagar la TASA desde el 16 de octubre de 2007.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 227 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Pese a que la norma que regula lo referido al INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN, Decreto 920 de 2013, Publicado en el Diario Oficial 48784 de **mayo 8 de 2013**, dispuso que para efectos de asegurar el pago del incentivo al municipio, **debería suscribirse un convenio entre este y el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario de carácter regional**, en el cual se pacte como mínimo las condiciones de pago y los intereses que se causen en caso de mora o incumplimiento, así como los términos y plazos en que se harán los reportes de información al municipio beneficiario sobre las toneladas mensuales de residuos dispuestos o transferidos que lo originan, habiendo transcurrido más de **DOCE (12) AÑOS y SIETE (7) MESES** sin que la administración municipal de Pereira lo haya suscrito aún, proponiéndose que se **suscribirá** el citado convenio -tiempo futuro- y que **creará** una mesa técnica de seguimiento, medidas que no resultan suficientes para levantar la OBSERVACIÓN pero que sí deberán incluirse en el PLAN DE MEJORAMIENTO, pues lo cierto es que la administración municipal no ha efectuado las gestiones mínimas para garantizar que el AGENTE RECAUDADOR efectúe los giros de manera oportuna, haciendo el PAGO DE LOS INTERESES MORATORIOS cuando el pago se hace de manera tardía, contando con los medios para obligar a ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P al giro oportuno y el pago de los INTERESES MORATORIOS que se hayan causado, a través del COBRO COACTIVO.

Y en cuanto a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** dado su rol de entidad contratante y supervisora del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** pese a los reiterados incumplimientos en que ha venido incurriendo **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** en el giro oportuno del INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN no le ha impuesto multa alguna ni le ha iniciado ningún proceso sancionatorio.

Por lo tanto, la OBSERVACIÓN N°7, se desestima la presunta incidencia penal acogiendo lo planteado por el alcalde municipal, no empero a futuro se deberá tener presente que quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurriría por dicha conducta, en el tipo penal de omisión de agente recaudador. Así las cosas se modifica la observación, y se eleva a Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Causa:**

Falta de gestión entre el Municipio de Pereira y los agentes operadores de aseo para el efectivo recaudo de la tasa por incentivo de regionalización. Ausencia de



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 228 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

puntos de control e incumplimiento de la frecuencia de traslados del recaudo de recursos por concepto de Incentivo por relleno sanitario.

**Efecto:**

La falta de información oportuna y verificable sobre los valores efectivamente recaudados limita la capacidad del Municipio para ejercer control financiero sobre los recursos del Incentivo de Regionalización, generando riesgo de inconsistencias o uso inadecuado de los mismos.

**Fundamentos del Hallazgo:**

El Relleno Sanitario “LA GLORITA” se encuentra ubicado en el corregimiento de Combia Pereira, del municipio de Pereira, al cual llegan un promedio de 940 Ton/día de residuos sólidos generados en Pereira y 21 municipios más tanto del Departamento de Risaralda como de departamentos vecinos, el cual de acuerdo con el marco Constitucional y Legal del INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN, creado por el legislador como una TASA o incentivo para los municipios en los cuales se desarrollen proyectos de rellenos sanitarios de carácter regional, vale decir, donde se ubiquen sitios de disposición final de residuos sólidos de carácter regional, siendo el municipio de Pereira, Risaralda, el SUJETO ACTIVO de dicha TASA y los usuarios del servicio de aseo ubicados fuera de la jurisdicción del municipio de Pereira los SUJETOS PASIVOS de dicha TASA y **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, ha venido siendo el AGENTE RECAUDADOR de la TASA en mención, la cual fue creada a través del **artículo 101 de la Ley 1151 de 2007**, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 101. ACCESO A RELLENOS SANITARIOS Y/O ESTACIONES DE TRANSFERENCIAS.** Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

**Créase el incentivo para la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo será pagado al municipio donde se ubique el relleno sanitario por el prestador de esta actividad de disposición final y su tarifa será de 0.23% del smlmv por tonelada dispuesta.**

**La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 229 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*PARÁGRAFO. En aquellos casos en que el relleno sanitario se ubique en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá equitativamente entre estos municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente.”. (Se resalta).*

En cumplimiento de la obligación regulatoria impuesta a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, expidió la Resolución CRA 429 de 2007<sup>5354</sup> a través de la cual se definió el mecanismo de inclusión del incentivo, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 1o. INCORPORACIÓN A LA TARIFA DEL USUARIO FINAL DEL INCENTIVO A LOS RELLENOS SANITARIOS CREADO POR LA LEY 1151 DE 2007. Al Costo de Tratamiento y Disposición Final (CDTj), establecido en el artículo 15 de la Resolución 351 de 2005, se adicionará el valor equivalente al 0.23% del smlmv por tonelada dispuesta, para determinar el valor total por tonelada a ser incorporado en la factura al usuario final de todos aquellos municipios diferentes a aquel donde se encuentre ubicado el relleno sanitario, y cuyos residuos sólidos se dispongan en el municipio receptor.”.*** (Se resalta).

Así las cosas, el incentivo para la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen rellenos una vez definido **el mecanismo de inclusión del incentivo en la tarifa final del usuario**, desde el **16 de octubre de 2007**, **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** ha debido cobrarle a los usuarios del Relleno Sanitario “LA GLORITA” que no sean de la jurisdicción del municipio de Pereira, Risaralda, el valor equivalente al **0.23% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - (smlmv) por tonelada dispuesta**, girando lo cobrado al municipio de Pereira, Risaralda, tan pronto hubiese efectuado el recaudo de la TASA.

Posteriormente, a través del artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, publicada en el Diario Oficial No. 48.102 de **16 de junio de 2011**, se mantuvo el incentivo por regionalización introduciéndole una modificación a la tarifa, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 251. Eficiencia en el manejo de residuos sólidos. Reglamentado por el Decreto Nacional 920 de 2013, Con el fin de controlar y reducir los impactos ambientales, generar economías de escalas y promover soluciones de mínimo costo que beneficien a los usuarios del componente de disposición final del servicio público***

<sup>53</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 46.783 de 16 de octubre de 2007.

<sup>54</sup> La Resolución CRA 429 de 2007 tuvo vigencia hasta el 1º de enero de 2016, fecha en que entraron en aplicación las nuevas fórmulas tarifarias de dicho sector, conforme con el artículo 77 de la Resolución CRA 720 de 2015.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 230 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

de aseo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, y con base en los usos del suelo definidos para este fin por los Concejos Municipales.

Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

**Consérvase el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0.23% y 0.69% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - (smlmv) por tonelada dispuesta de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios: cantidad de toneladas dispuestas, capacidad del relleno sanitario.**

Créase un incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuará entre 0.0125% y 0.023% del smlmv por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO 1. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia.**

**PARÁGRAFO 2.** La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigilará que dentro de las actividades referentes a la recolección y disposición final de residuos sólidos se considere la inclusión de las organizaciones de recicladores como socios estratégicos del negocio. Se establecerá como meta a las entidades competentes, la organización de estos grupos, la formalización de su trabajo y el reconocimiento al aporte ambiental que realizan en lo referente a la separación de materiales reutilizables.

**PARÁGRAFO 3.** En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegare a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá equitativamente entre los municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente.”. (Se resalta).



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 231 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

A través del Decreto 920 de 2013, Publicado en el Diario Oficial 48784 de **mayo 8 de 2013**, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentó **el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, en relación con el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios** y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos, **determinando la forma en que el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario regional o de la estación de transferencia regional debería calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se ubicaran dichas infraestructuras**, en los siguientes términos:

*“**Artículo 1°. Objeto.** Reglamentar la forma en que el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario regional o de la estación de transferencia regional debe calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se ubiquen dichas infraestructuras.*

***Artículo 2°. Definiciones.** Para efectos de la aplicación del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones.*

**Relleno sanitario de carácter regional. Es el relleno sanitario donde se disponen residuos sólidos provenientes de otros municipios diferentes a aquel donde se encuentra ubicado el sitio de disposición final.**

*Estación de transferencia de carácter regional. Es la estación donde se transfieren residuos sólidos provenientes de otros municipios diferentes a aquel donde se encuentra ubicada esta infraestructura.*

***Artículo 3°. Cálculo del valor del incentivo para rellenos sanitarios de carácter regional.*** Para determinar el valor del incentivo se adopta como base de cálculo el promedio de toneladas totales de residuos sólidos dispuestas mensualmente en el relleno sanitario de carácter regional, descontando el promedio de las toneladas mensuales provenientes del municipio donde está ubicado el relleno sanitario, calculadas de acuerdo con los periodos de facturación previstos en el artículo 16 de la Resolución CRA 351 de 2005 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

*Una vez establecida la base de cálculo, el valor del incentivo por tonelada se determinará así:*

**\* Cuando la base de cálculo sea menor a 4.500 Toneladas mensuales, el valor del incentivo será de 0,23% de smlmv** (\$/tonelada regional dispuesta).



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 232 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**\* Cuando la base de cálculo sea mayor de 4.500 toneladas mensuales pero menor o igual a 24.000 toneladas mensuales el valor del incentivo será el resultante de aplicar la siguiente fórmula:**

$$INC_{rellreg} = (0,000822 * C^2 + 0,15873 * C + 212.637,362637) * SMMLV / 100.000.000$$

Donde:

$INC_{rellreg}$  : Valor del incentivo para el municipio (\$/Tonelada regional dispuesta).

C: Promedio de toneladas mensuales de residuos sólidos de carácter regional dispuestos en el relleno sanitario.

SMMLV: Valor del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente correspondiente al periodo de liquidación.

**\* Cuando la base de cálculo sea mayor a 24.000 Toneladas mensuales, el valor del incentivo será 0,69 % de smlmv** (\$/tonelada regional dispuesta).

**Parágrafo. El valor total mensual del incentivo que se reconocerá al municipio por la ubicación del relleno sanitario de carácter regional será el resultado de multiplicar el valor del incentivo ( $INC_{rellreg}$ ) por las toneladas efectivamente dispuestas en el mes a liquidar.**

(...)

**Artículo 5°. Pago del incentivo. Para efectos de asegurar el pago del incentivo al municipio, deberá suscribirse un convenio entre este y el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario de carácter regional, o de la estación de transferencia de carácter regional, en el cual se pacte como mínimo las condiciones de pago y los intereses que se causen en caso de mora o incumplimiento, así como los términos y plazos en que se harán los reportes de información al municipio beneficiario sobre las toneladas mensuales de residuos dispuestos o transferidos que lo originan. La no suscripción del convenio no releva al prestador de la obligación de pagar el valor del incentivo.**

**Artículo 6°. Reporte al Sistema Único de Información-SUI. El prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario regional, deberá reportar al SUI, el total de toneladas dispuestas, y el número de toneladas que correspondan al municipio donde se encuentra ubicado el relleno sanitario, de acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 233 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

(...)

**Artículo 7°. Vigencia.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.* (Se resalta).

Así las cosas, a partir del **mayo 8 de 2013, ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** ha debido ajustar el cobro a los usuarios del Relleno Sanitario “LA GLORITA” que no sean de la jurisdicción del municipio de Pereira, Risaralda, **entre 0.23% y 0.69% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - (smlmv) por tonelada dispuesta** de conformidad con la reglamentación que para el efecto expidiera el Gobierno Nacional, girando lo cobrado al municipio de Pereira, Risaralda, tan pronto hubiese efectuado el recaudo de la TASA.

Ahora bien, teniendo en cuenta el promedio de toneladas dispuestas en el Relleno Sanitario “LA GLORITA”, el cual es superior a las 4.500 toneladas mensuales y eventualmente pudo haber sido mayor a las 24.000 toneladas mensuales, a partir del **mayo 8 de 2013, ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, según correspondiera para calcular el INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN, ha debido aplicar la siguiente fórmula:

- (i) Cuando la base de cálculo fuera mayor de 4.500 toneladas mensuales pero menor o igual a 24.000 toneladas mensuales el valor del incentivo se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$INC_{rellreg} = (0,000822 * C^2 + 0,15873 * C + 212.637,362637) * SMMLV / 100.000.000$$

Donde:

$INC_{rellreg}$  : Valor del incentivo para el municipio (\$/Tonelada regional dispuesta).

C: Promedio de toneladas mensuales de residuos sólidos de carácter regional dispuestos en el relleno sanitario.

SMMLV: Valor del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente correspondiente al periodo de liquidación.

- (ii) Cuando la base de cálculo sea mayor a 24.000 Toneladas mensuales, el valor del incentivo sería **0,69 % de smlmv** (\$/tonelada regional dispuesta).

El artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 fue modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, **fijándole una destinación específica para los recursos del incentivo por regionalización** de la siguiente forma:



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 234 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**“ARTÍCULO 88. EFICIENCIA EN EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.** Modifíquese el Artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 251. Eficiencia en el manejo integral de residuos sólidos. (...)**

*Créase un incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos en aquellas entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables. El valor por suscriptor de dicho incentivo, se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia y su implementación podrá ser de forma gradual.*

*Los recursos provenientes del incentivo serán destinados a la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo para el desarrollo de infraestructura, separación en la fuente, recolección, transporte, recepción, pesaje, clasificación y otras formas de aprovechamiento; desarrolladas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento y recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994 para promover su formalización e inclusión social. Dichos recursos también se emplearán en la elaboración de estudios de pre-factibilidad y factibilidad que permitan la implementación de formas alternativas de aprovechamiento de residuos, tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos, entre otros.*

**Consérvese el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0,23% y 0,69% del salario mínimo mensual legal vigente (smlmv) por tonelada dispuesta.** *En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegare a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá proporcionalmente entre los municipios, conforme al área afecta a la ejecución del proyecto.*

*Consérvese el incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuará entre 0,0125% y 0,023% del smlmv por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*

**Los anteriores incentivos deberán ser destinados a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico.** (resaltado fuera de texto)

PARÁGRAFO 1º. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago de los incentivos mencionados en el



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 235 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*presente artículo, en la tarifa del usuario final del servicio de aseo; salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia, para los incentivos relacionados con dicha infraestructura.*

*Igualmente, en la metodología tarifaria se establecerá un incentivo a los usuarios para promover la separación en la fuente de los residuos.*

*PARÁGRAFO 2º. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo". (Se resalta).*

Ahora bien, como quiera que el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 no derogó expresamente el incentivo por regionalización, en la actualidad, continúan vigente.

La Oficina Asesora Jurídica de la SSPD a través del Concepto SSPD-OJ-2015-570, señaló que "(...) de acuerdo con el concepto No. 2015EE0045240 del 13 de mayo de 2015, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, "...el incentivo de que trata el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, es una tasa, en razón, a que la norma de su creación y su posterior reglamentación determinan los elementos sustanciales de este tipo de tributos a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor".

Así las cosas, los recursos provenientes del incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional desde su creación a la fecha debe ser facturados y recaudados por el PRESTADOR DEL SERVICIO DE DISPOSICIÓN FINAL, y, trasladarlos dentro del término legal oportuno al municipio donde se ubique el relleno de carácter regional, recursos que deben ser destinados a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, conforme lo señala el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, actualmente vigente, según lo previsto en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

Ahora bien, pese a que la Resolución CRA 429 del 25 de septiembre de 2007 fue derogada con la expedición de la metodología tarifaria del servicio de aseo contenida en la Resolución CRA 720 de 2015, tal como se señaló en su artículo 77, según lo dispuesto en sus artículos 76 y 77, a partir del 1º de abril de 2016, el INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN todavía se conserva y resulta aplicable en virtud de los Planes Nacionales de Desarrollo y sus correspondientes reglamentaciones.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 236 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

En el caso del Relleno Sanitario “LA GLORITA”, que como se dijo es un **RELLENO DE CARÁCTER REGIONAL**, por lo tanto, se ha venido causando el incentivo creado para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional, **causándose la TASA creada por el legislador cuyo mecanismo de liquidación, facturación y recaudo entró en vigencia el 16 de octubre de 2007, por lo tanto, desde entonces y hasta el día de hoy, ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P. ha debido venir facturando y recaudando el INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN** en favor del municipio de Pereira, Risaralda, lo que le brinda competencia a este organismo de control fiscal para auditar dicha tasa, cuyos recursos provenientes de aquella son de carácter público y del orden municipal, siendo el municipio de Pereira, Risaralda, el destinatario final.

De ahí, que este Organismo de Control Fiscal considere que tiene plena competencia para determinar si ha existido o no ineficiencia en la gestión por parte del municipio de Pereira, Risaralda, en relación con el recaudo de la TASA creada para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional.

Se tiene entonces que, por virtud del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** le fue entregado a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** en **CONCESIÓN** la **PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO** de ASEO en la Ciudad de Pereira, Risaralda, incluyendo el servicio de **DISPOSICIÓN FINAL** pudiendo prestarlo a otros municipios del Departamento de Risaralda e incluso de departamentos vecinos, habiéndosele confiado con plena autonomía<sup>55</sup> la **EJECUCIÓN DE LA CONCESIÓN**, cumpliéndose así con la condición de haber sido investido con la capacidad de

<sup>55</sup> **“CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA. AUTONOMÍA TÉCNICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DEL CONCESIONARIO: EL CONCESIONARIO** gozará de plena autonomía técnica, financiera y administrativa para la ejecución de la concesión. En todo caso, deberá sujetarse a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas de cualquier orden, a las estipulaciones del contrato y a lo previsto en los demás documentos que hacen parte integrante del contrato.

*En tal virtud, el CONCESIONARIO ejecutará el presente contrato con sus propios medios tecnológicos, financieros, humanos y materiales, sin que pueda derivarse para EL CONCEDENTE ninguna vinculación con tales medios ni con terceros que adquieran vínculos con el CONCESIONARIO en virtud de responsabilidades contractuales o extracontractuales del mismo.*

*En consecuencia, el CONCESIONARIO proveerá todos los recursos, equipos, herramientas, maquinarias, utensilios, dotaciones, insumos, muebles y enseres, combustibles, repuestos, materiales, equipos de comunicación, sistemas de computación y sus programas y, en general, todos los implementos necesarios para la ejecución de la concesión.”*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 237 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

tomar decisiones respecto de bienes de **naturaleza pública que le han sido entregados y en virtud de aquella, los maneja o administra desplegando una serie de actos de orden económico, jurídico u otros, que responden a los principios generales de la administración pública para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado**, en este caso, para asegurar que se presten a los habitantes del municipio de Pereira, **de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado**, los cuales a voces del artículo 4º de la Ley 142 de 1994 son **ESENCIALES**, veamos:

***“ARTÍCULO 4. Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales.”*** (Se resalta).

De acuerdo a la definición de GESTIÓN FISCAL, dada por el artículo 3º de la Ley 610 de 2000, a no dudarlo, la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, le da la connotación a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** de ser un GESTOR FISCAL, veamos:

***“Artículo 3º. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”*** (Se resalta).

Huelga decir, que tal como se previó en la Cláusula 30 del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001**, su ejecución está sometida a la Ley 142 de 1994 y las Resoluciones que expida la CRA, veamos:



### Cláusula 30. SOMETIMIENTO A LA LEY NACIONAL

La formación, celebración, ejecución, efectos, terminación y liquidación del presente contrato, se someterán a la legislación de la República de Colombia. El presente contrato se rige por las normas de la Ley 142 de 1994, la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y las normas civiles y Comerciales y no se sujeta al Estatuto Contractual del Estado, excepto en lo referente al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Incluso desde los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, en el **ADENDO No. 2 del 10 de enero de 2007**, respecto de la normatividad aplicable al futuro contrato, se señaló lo siguiente:

“(…)

**4. El numeral 1.5 Normativa Aplicable, se modifica y queda de la siguiente manera:**

#### **1.5. Normativa Aplicable**

**La presente convocatoria de concurrencia de oferentes, los contratos que se suscriban y la prestación del servicio, se someten a las disposiciones de la Ley 142 de 1994; de la Resolución N° 151 de 2001 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las demás normas concordantes, modificatorias y pertinentes. Para efectos de la propuesta, los oferentes deberán analizar la normativa señalada y la relacionada con este servicio público con el propósito de que conozcan a cabalidad el régimen jurídico que regula la presente Convocatoria, el contrato de operación y la prestación del servicio.**

**El Operador del servicio se someterá en todo caso a las normas regulatorias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las normas expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**

(…)”. (Se resalta).

Luego entonces, las normas que regulan el **INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN** aplican al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** y su cumplimiento debía estar vigilado por la **INTERVENTORÍA**, la cual, nunca ha sido contratada.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 239 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

El patrimonio del Estado está jurídicamente protegido bajo la potestad constitucional del control fiscal, que garantiza su defensa y protección y que, con ocasión del daño por causa de una conducta, a través de la responsabilidad fiscal procura su resarcimiento.

Este patrimonio público está conformado por todos los recursos, intereses y bienes propios del Estado, destinados al interés general, así como por los bienes y servicios que se le deben prestar a todas las personas como sujetos de derechos, y cuya misión es la materialización de los fines esenciales del Estado.

Así mismo, se integran al patrimonio estatal, los bienes públicos que se identifican por ser imprescriptibles, inalienables e inembargables; características que no impiden que el Estado los utilice con fines públicos o privados mediante concesión.

La concesión implica, prestar un servicio público, de obra o bien, destinados al servicio o uso público. Bajo este contexto, el concesionario puede desplegar funciones de gestor fiscal o realizar actividades conexas con esta, de suerte que los concesionarios pueden ser vinculados como presuntos responsables fiscales por actos significantes que afectaron la gestión fiscal, ocasionando daño patrimonial del Estado.

Cuando una empresa de servicios públicos con capital estatal **concesiona un servicio público, o entrega su operación, el contrato se regiría generalmente por el derecho público y específicamente por la Ley 80 de 1993.**

La Corte Constitucional de Colombia ha establecido en varias ocasiones que **ninguna entidad puede eludir la fiscalización cuando se trate de ingresos públicos o bienes de la comunidad**, tal como ocurre con a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, al tener la OPERACIÓN del Relleno Sanitario “LA GLORITA” en la ciudad de Pereira, Risaralda, de suerte que sin importar que se trate de una entidad privada al habersele confiado la administración de unos bienes públicos, la administración de dichos bienes la hace GESTORA FISCAL, y por ende el **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001, puede ser auditado por la Contraloría Municipal de Pereira a razón de verificar si la gestión fiscal que se adelanta, protege los intereses públicos representados en los bienes confiados a ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**; todo esto en orden a cumplir la función de control fiscal encargada constitucional y legalmente a las Contralorías.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 240 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

El elemento predominante y decisivo para determinar si una entidad se encuentra sujeta al control fiscal, es que haya recibido para su gestión o administración bienes o fondos del Estado.

Ahora bien, además de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** ser gestora fiscal en la ejecución del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, cuya ejecución se reitera implica GESTIÓN FISCAL, se tiene que tanto la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA SA ESP** como el municipio de Pereira, Risaralda, son **SUJETOS DE CONTROL FISCAL** ejercido por la Contraloría Municipal de Pereira, siendo imposible auditar dicho contrato estatal sin el concurso y colaboración de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**

Es por ello que la postura asumida por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** de no haber suministrado toda la información solicitada por el organismo de control fiscal, arguyendo la existencia de una reserva legal, solo podría ser tomada como una obstrucción a la labor de fiscalización que constitucional y legalmente le ha sido confiada a la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA, sin ningún fundamento que lo justifique, obstruyendo así el ejercicio de la función pública Constitucional de control a la gestión de la administración, la cual tiene como fin la protección del patrimonio público, la transparencia en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

Ahora bien, descontando las toneladas dispuestas por los usuarios del municipio de Pereira, **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** a partir del **16 de octubre de 2007** tenía la obligación de liquidar y pagarle al municipio de Pereira, Risaralda, los dineros adeudados por concepto del incentivo por regionalización, junto con los INTERESES DE MORA causados, existiendo recursos públicos, en manos, tesorería o caja del CONCESIONARIO, que al no haber sido girados oportunamente se CONFIGURA LA COMISIÓN DEL TIPO PENAL “OMISIÓN DE AGENTE RECAUDADOR” y a su vez la administración estaría omitiendo su obligación de hacer al no haber exigido el pago de los INTERESES DE MORA.

Ahora bien, para el Grupo de Trabajo de la AEF, se observó que la administración municipal no ha procurado hacer las gestiones de cobro persuasivo y mucho menos cobro coactivo a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, por lo adeudado por concepto del INCENTIVO POR REGIONALIZACION, el cual es una TASA, en razón, a que la norma de su creación y su posterior reglamentación



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 241 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

determinan los elementos sustanciales de este tipo de tributos a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor, debiendo el ente territorial realizar la **GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, liquidando y cobrando los intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario** a los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales **que no las cancelen oportunamente**, debiendo además **sin necesidad de trámite previo alguno liquidar y cobrar los intereses moratorios, haciendo efectivas las obligaciones exigibles a favor del municipio de Pereira, a través de la JURISDICCIÓN COACTIVA**, siguiendo el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario para el COBRO COACTIVO aplicando la **tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.**

Para el equipo de trabajo asignado, existiría una suma que presuntamente estaría en poder o RETENEIDA por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, quien de acuerdo a la tarifa establecida en la regulación por tonelada dispuesta en el Relleno Sanitario "LA GLORITA", ha venido recaudando un dinero que es pagado por los usuarios vía tarifa, que al no girarlo oportunamente al municipio de Pereira, Risaralda, lo le que podría hacer incurrir a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** en el delito de **omisión del agente retenedor o recaudador** el cual es un tipo penal cuyas consecuencias tributarias por incurrir en él se encuentran consagradas en el artículo 402 del Código Penal, que fue modificado por la Ley 1819 de 2016, quedando en los siguientes términos:

***“Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretenedor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT.***

*En la misma sanción incurrirá el responsable del impuesto sobre las ventas o el impuesto nacional al consumo que, teniendo la obligación legal de hacerlo, no consigne las sumas recaudadas por dicho concepto, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración del impuesto sobre las ventas.*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 242 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*El agente retenedor o el responsable del impuesto sobre las ventas o el impuesto nacional al consumo que omita la obligación de cobrar y recaudar estos impuestos, estando obligado a ello, incurrirá en la misma pena prevista en este artículo.*

*Tratándose de sociedades u otras entidades, quedan sometidas a esas mismas sanciones las personas naturales encargadas en cada entidad del cumplimiento de dichas obligaciones.*

**PARÁGRAFO.** *El agente retenedor o autorretenedor, responsable del impuesto a la ventas, el impuesto nacional al consumo o el recaudador de tasas o contribuciones públicas, que extinga la obligación tributaria por pago o compensación de las sumas adeudadas, según el caso, junto con sus correspondientes intereses previstos en el Estatuto Tributario, y normas legales respectivas, se hará beneficiario de resolución inhibitoria, preclusión de investigación o cesación de procedimiento dentro del proceso penal que se hubiere iniciado por tal motivo, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar.” (Se resalta).*

El municipio de Pereira, Risaralda, al parecer no ha enviado una notificación persuasiva al **AGENTE RECAUDADOR**, para que este pague los valores adeudados, con el agravante de que dichos **dineros retenidos** no están generando ningún RENDIMIENTO FINANCIERO por el lapso que duran en las arcas de **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, **recursos Públicos, que por demás cuentan con una destinación específica.**

En cuanto a la **omisión del agente retenedor**, cuando el Estado le encomienda a un contribuyente que le recaude un impuesto o una tasa para que eventualmente sean transferidos a la entidad estatal correspondiente -sujeto activo del tributo-, se tiene que el agente retenedor estaría cumpliendo una función pública al estar recaudando recursos del Estado.

Con los dineros presuntamente retenidos ilegalmente por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** el municipio de Pereira, Risaralda, podría llevar a cabo financiación de **proyectos de agua potable y saneamiento básico.**

Al respecto, es claro para el organismo de control fiscal que la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, al venir ejerciendo la Supervisión del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, no realizó ninguna acción de seguimiento y control respecto de la obligación legal del recaudo y giro de la TASA en cuestión,



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 243 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

tal como lo establecen el artículo 56 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, y, adicionalmente el municipio de Pereira, Risaralda, vendría omitiendo hacer el cobro persuasivo y/o coactivo a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P**, quien de manera constante no hace el giro oportuno, esto es, mes a mes, de los dineros pagados por los usuarios por el INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN.

De otra parte, al parecer el municipio de Pereira, Risaralda, no ha suscrito con **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P** el convenio con aquel como prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario de carácter regional, en el cual se pacte como mínimo las condiciones de pago y los intereses que se causen en caso de mora o incumplimiento, así como los términos y plazos en que se harán los reportes de información al municipio beneficiario sobre las toneladas mensuales de residuos dispuestos o transferidos que lo originan.

Así las cosas, tenemos que las omisiones en el cobro de la tasa denominada INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN conlleva a que se configure un HALLAZGO de tipo **ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA CONNOTACION DISCIPLINARIA** al no haberse vigilado que **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** consignara los dineros recaudados de manera oportuna por concepto de la TASA -INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN-, reteniendo lo recaudado por espacio de meses, propiciado por la falta de control y seguimiento por parte de la Supervisión del contrato al permitirse que se retengan ILEGALMENTE los dineros que los usuarios del servicio de aseo paga vía tarifa, y, en el caso del municipio de Pereira, Risaralda, al no haberse cumplido en forma eficaz, eficiente y efectiva la **GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA**.

En cuanto al DAÑO FISCAL que se causó a las finanzas del municipio de Pereira, Risaralda, será en el marco del proceso de responsabilidad fiscal en el que mediante indagación preliminar se determine, o, de ser el caso se disponga un nuevo proceso auditor con el fin exclusivo de establecer el monto del DAÑO FISCAL ocasionado por el giro tardío del INCENTIVO POR REGIONALIZACIÓN, amén de que por el monto del dinero indebidamente retenido no se está recibiendo RENDIMIENTO ALGUNO, ni INTERESES DE MORA.

En el proceso de responsabilidad fiscal, en la etapa de INDAGACIÓN PRELIMINAR se podrá obtener la información haciendo uso de las facultades de policía judicial con que están dotados los organismos de control fiscal.

Respecto de la incidencia PENAL, teniendo en cuenta que el alcalde Pereira, Risaralda, en sus descargos manifiesta que *“...la Administración reconoce la*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO FECHA VERSIÓN PÁGINAS

FO 1.3.2-121

01.02.2025

2.0

Pág. 244 de 265

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*importancia de fortalecer la articulación interinstitucional entre la Secretaría de Hacienda Municipal, la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental, la Empresa de Aseo de Pereira y ATESA de Occidente S.A. E.S.P., con el propósito de garantizar una comunicación fluida, transparente y oportuna, que permita a cada entidad cumplir eficazmente con su función.”, se levanta dicha incidencia, acogiendo lo planteado por el señor alcalde municipal, no empero, a futuro se deberá tener presente que quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurriría por dicha conducta, en el tipo penal de OMISIÓN DE AGENTE RECAUDADOR.*

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N°8 (CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL). PRESUNTO INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DEL INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS -IAT- A CARGO DEL CONCESIONARIO Y A FAVOR DEL MUNICIPIO DE PEREIRA.**

**Condición:**

Se observó que la administración municipal no ha procurado hacer las gestiones de cobro persuasivo y mucho menos cobro coactivo a las empresas operadoras de Aseo por lo adeudado por concepto del incentivo de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos (IAT), el cual es una tasa en razón, a que la norma de su creación y su posterior reglamentación determinan los elementos sustanciales de este tipo de tributos a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor, debiendo el ente territorial realizar la gestión del recaudo de cartera pública de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, liquidando y cobrando los intereses moratorios a la tasa prevista en el estatuto tributario. También se logró evidenciar la existencia de sumas de dinero que estaría en poder o retenida por **ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** quien de acuerdo a la tarifa establecida en la regulación por tonelada dispuesta en el Relleno Sanitario “La Glorita”, ha venido recaudando un dinero que es pagado por los usuarios vía tarifa, que al no girarlo oportunamente al Municipio de Pereira, Risaralda, se causan los correspondientes INTERESES MORATORIOS, tal como se evidencia en el siguiente cuadro los montos girados y las fechas en que se dieron los giros:

**TRASLADOS IAT AL MUNICIPIO DE PEREIRA**

MUNICIPIO	TRASLADO AL MUNICIPIO	PERIODOS CANCELADOS	FECHA DE TRASLADO
Pereira-Risaralda	\$ 500,000,000	2019-09/2021-03	2021-06-16
Pereira-Risaralda	\$ 500,000,000	2019-09/2021-03	2021-06-28
Pereira-Risaralda	\$ 414,906,762	2019-09/2021-03	2021-07-08



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 245 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

MUNICIPIO	TRASLADO AL MUNICIPIO	PERIODOS CANCELADOS	FECHA DE TRASLADO
Pereira-Risaralda	\$ 775,656,139	2021-04/2021-11	2022-04-04
Pereira-Risaralda	\$ 219,367,158	2021-12/2022-01	2022-05-04
Pereira-Risaralda	\$ 94,027,541	2022-02	2022-05-23
Pereira-Risaralda	\$ 110,185,362	2022-03	2022-07-06
Pereira-Risaralda	\$ 317,684,447	2022-04/2022-06	12/09/2022 y 14/09/2022
Pereira-Risaralda	\$ 109,243,537	2022-07	2022-10-19
Pereira-Risaralda	\$ 215,681,426	2022-08/2022-09	2022-11-28
Pereira-Risaralda	\$ 108,577,085	2022-10	2023-01-13
Pereira-Risaralda	\$ 220,738,618	2022-11/2022-12	2023-04-20
Pereira-Risaralda	\$ 109,622,899	2023-01	2023-05-09
Pereira-Risaralda	\$ 107,927,901	2023-02	2023-05-31
Pereira-Risaralda	\$ 129,586,207	2023-03	2023-06-14
Pereira-Risaralda	\$ 122,318,467	2023-04	2023-07-28
Pereira-Risaralda	\$ 133,849,268	2023-05	2023-08-23
Pereira-Risaralda	\$ 129,005,598	2023-06	2023-10-23
Pereira-Risaralda	\$ 261,241,335	2023-07/2023-08	2023-12-28
Pereira-Risaralda	\$ 118,050,986	2023-10	2024-01-04
Pereira-Risaralda	\$ 115,224,730	2023-09	2024-12-05
Pereira-Risaralda	\$ 118,887,221	2023-11	2025-01-23
Pereira-Risaralda	\$ 149,891,266	2023-12	2025-04-03
Pereira-Risaralda	\$ 237,603,008	2024-01/2024-02	2025-04-24
Pereira-Risaralda	\$ 139,339,128	2024-03	2025-05-13
Pereira-Risaralda	\$ 152,395,385	2024-04	2025-05-22
Pereira-Risaralda	\$ 149,943,178	2024-05	2024-06-11
Pereira-Risaralda	\$ 135,043,423	2024-06	2025-06-16
Pereira-Risaralda	\$ 153,960,436	2024-07	2025-07-11
Pereira-Risaralda	\$ 142,134,702	2024-08	2025-07-24
Pereira-Risaralda	\$ 140,814,182	2024-09	2025-08-12

**FUENTE:** Reporte movimientos de pagos, suministrado por Municipio de Pereira con fecha septiembre 18 de 2025 vs cuadro traslados IAT suministrado por la Empresa de Aseo de Pereira.

**Criterio:**

Artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*.

Decreto 2412 de diciembre 24 de 2018 *“Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector*



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 246 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.”.*

**Decreto 802 del 16 de mayo de 2022**<sup>56</sup> *“Por el cual se sustituye el capítulo 7, al título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones”.*

Artículo 339 de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”*

Artículos 402 y 417 de Ley 599 de 2000 *“Por la cual se expide el Código Penal.”*

Ley 87 de 1993: Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; (...) d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;

### **Respuesta de los sujetos agregados al derecho de contradicción a la observación:**

Por oficio del 30 de octubre de 2025 la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, Sra. **PAOLA ANDREA GRISALES FLOREZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°8, dijo que:

#### **“OBSERVACION No. 8**

*De conformidad con lo establecido en el Decreto 802 de 2022, “por el cual se sustituye el capítulo 7, al título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio – Decreto 1077 de 2015”, en lo referente al incentivo al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos (IAT), se precisa que la obligación de recaudo, administración y seguimiento del pago de dicho incentivo*

<sup>56</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 52036 del 16 de mayo de 2022.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 247 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

corresponde al Municipio, en su calidad de ente territorial y autoridad competente.

**No obstante, la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P., en su calidad de interventora del contrato de operación, sí ha ejercido un control y seguimiento permanente al cumplimiento de esta obligación por parte del operador Atesa de Occidente S.A.S E.S.P., dentro del marco de sus competencias legales y contractuales.**

Prueba de ello es la Comunicación Externa No. 20250421-328-I del **21 de abril de 2025**, mediante la cual la Empresa de Aseo de Pereira requirió formalmente al operador para que: Reportara los montos facturados y recaudados por concepto del IAT desde enero de 2024 a la fecha, para que Efectuara la transferencia inmediata de los valores adeudados a la cuenta especial dispuesta por el municipio, incluyendo los rendimientos o intereses que correspondieran conforme al Decreto 1077 de 2015, garantizara el traslado mensual de dichos recursos dentro del plazo de treinta (30) días calendario posteriores al recaudo, según lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2.3.2.7.8 del citado decreto.

**Es importante aclarar que la Empresa de Aseo de Pereira, en su rol de interventoría, no posee competencia para efectuar cobros, liquidar intereses o establecer valores adeudados, pues no es ente recaudador. Realizar tales actividades implicaría una extralimitación de funciones contraria al marco normativo y contractual vigente.**

En consecuencia, y teniendo en cuenta lo expuesto, la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. no comparte la observación formulada por el ente de control, por cuanto se evidencia el ejercicio efectivo de seguimiento al operador dentro de las competencias asignadas, así como la actuación diligente para garantizar la adecuada destinación de los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento (IAT).

Por último es importante dar a conocer al Ente de Control que, con el propósito de realizar un análisis integral del estado institucional, operativo y contractual de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P., la administración que inició funciones en el año 2024 dispuso la ejecución de un proceso diagnóstico orientado a identificar puntos críticos, riesgos y oportunidades de mejora que permitieran garantizar una gestión eficiente, transparente y coherente con las metas del Plan de Desarrollo Municipal en



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 248 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

*materia de aseo y aprovechamiento de residuos, así como el ejercicio de interventoría que se ejerce al contrato de operación.*

*En desarrollo de dicho propósito, se convocaron mesas técnicas de trabajo con la participación de los Directivos y responsables de las áreas misionales y de apoyo, en las cuales se efectuó un análisis detallado del Contrato de Operación No. 001 de 2007 y sus otrosíes, evaluando su alcance, condiciones contractuales, mecanismos de control y el marco de responsabilidades entre la Empresa y el operador.*

*De estos espacios surgieron acciones de mejoras específicas, orientadas a fortalecer los procesos de seguimiento, supervisión e interventoría del contrato, la trazabilidad documental, la gestión del riesgo contractual y la actualización de los procedimientos internos de control. Dichas acciones se encuentran actualmente en proceso de implementación y seguimiento, con el fin de garantizar un control más técnico y efectivo sobre la operación delegada del servicio público de aseo. Se anexan como soporte las evidencias de las mesas de trabajo desarrolladas.*

*Con estas actuaciones, la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. ratifica su compromiso institucional con la transparencia, la planeación estratégica, el mejoramiento continuo y el fortalecimiento del control interno, asegurando la implementación de prácticas administrativas acordes con los principios de eficacia, eficiencia, legalidad y responsabilidad pública que rigen la gestión de las entidades estatales". (Se resalta).*

Por oficio del 05 de noviembre de 2025 el alcalde municipal de Pereira, Dr. **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ**, con respecto a la OBSERVACIÓN N°8, hizo las siguientes manifestaciones:



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 249 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

1. Contexto de la observación formulada por el Ente de Control.

La Contraloría Municipal de Pereira, dentro del Informe Preliminar de la Actuación Especial de Fiscalización (AEF), señala en su Observación No. 8 que: "El Municipio de Pereira no ha implementado mecanismos efectivos de seguimiento y control al cumplimiento del traslado del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento (IAT) por parte del operador del relleno sanitario La Glorita, en el marco del Decreto 802 de 2022, que modificó el Título 2, Capítulo 7 del Decreto 1077 de 2015."

El ente de control plantea una presunta ineficiencia administrativa frente a la gestión, seguimiento y exigibilidad de los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento (IAT), instrumento derivado del componente de aprovechamiento del servicio público de aseo.

2. Naturaleza jurídica y alcance del IAT.

El Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento (IAT) es un instrumento económico de naturaleza parafiscal, creado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado por el Decreto 802 de 2022, que sustituyó el Capítulo 7 del Título 2, Parte 3, Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

El IAT tiene como finalidad fomentar la eficiencia en el manejo integral de residuos sólidos, orientando los recursos al fortalecimiento de la economía circular, la separación en la fuente, la recolección y transporte selectivo, la



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 250 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

clasificación y aprovechamiento de residuos, así como a la inclusión social y formalización de los recicladores de oficio.

A diferencia del incentivo por regionalización, el IAT no guarda relación con la disposición final de residuos ni con los rellenos sanitarios, sino con el componente de aprovechamiento del servicio público de aseo y los proyectos definidos en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) municipales.

(...)

En consecuencia, el Municipio de Pereira no liquida ni recauda directamente los recursos del IAT, sino que ejerce funciones de seguimiento, verificación y control posterior, una vez la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., en su calidad de interventoría técnica, financiera y comercial del Contrato de Operación No. 001 de 2007 suscrito con ATESA de Occidente S.A. E.S.P., certifique la información técnica y financiera consolidada que soporta la obligación de traslado.

(...)



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 251 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

4. Actuaciones realizadas por el Municipio y la Empresa de Aseo de Pereira.

El Municipio de Pereira, a través de la Empresa de Aseo de Pereira, ha ejercido activamente las competencias que le son propias, desarrollando actuaciones de control y requerimiento dirigidas al operador para verificar el cumplimiento del traslado de los recursos del IAT.

En especial, mediante la Comunicación Externa No. 20250421-328-I del 21 de abril de 2025, la Empresa de Aseo requirió formalmente a ATESA de Occidente S.A. E.S.P. para:

- Reportar los montos facturados y recaudados por concepto del IAT desde enero de 2024.
- Efectuar la transferencia de los valores recaudados al Municipio de Pereira.
- Incluir los rendimientos financieros generados.
- Cumplir con el traslado mensual dentro de los plazos previstos por el Decreto 802 de 2022

Estas acciones evidencian una gestión activa y diligente de seguimiento contractual y financiero, enmarcada en la normativa vigente y bajo la estructura de competencias establecida en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015.

(...)



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 252 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

6. Contexto de implementación y mejora continua.

El IAT es un instrumento relativamente reciente, cuya reglamentación técnica y operativa entró en vigor en 2022; en consecuencia, el Municipio de Pereira se encuentra en un proceso de consolidación, aprendizaje y fortalecimiento administrativo para garantizar el cumplimiento integral de las nuevas obligaciones establecidas por el marco normativo.

En ese contexto, el Municipio ha orientado esfuerzos hacia:

- La armonización de los reportes de facturación y recaudo del IAT.
- La coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental, la Secretaría de Hacienda Municipal y la Empresa de Aseo de Pereira.
- La estructuración de mecanismos permanentes de verificación y control financiero.

Estas actuaciones confirman que no existe omisión, sino un proceso de ajuste institucional progresivo frente a una obligación recientemente reglamentada, asumida con responsabilidad, apertura al control y compromiso con la mejora continua.

(...)



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 253 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

8. Medidas de fortalecimiento institucional.

Con el propósito de garantizar trazabilidad y articulación interinstitucional, el Municipio de Pereira adoptará las siguientes medidas:

8.1. Mesa Técnica de Seguimiento al IAT.

Se conformará una mesa técnica con participación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental, la Secretaría de Hacienda Municipal, la Empresa de Aseo de Pereira y el operador ATESA de Occidente S.A. E.S.P.

Esta instancia revisará periódicamente los reportes financieros y técnicos, consolidará información de traslado de recursos y formulará recomendaciones para garantizar cumplimiento y control.

8.2. Registro documental y trazabilidad. Se implementará un registro único y cronológico de los requerimientos, reportes y certificaciones relacionados con el



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 254 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

IAT, para fortalecer el control interno y facilitar la verificación fiscal y administrativa.

8.3. Coordinación con la SSPD. El Municipio articulará con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la revisión y contraste de la información reportada al SUI, con el fin de garantizar coherencia entre los valores facturados, recaudados y trasladados por los prestadores.

#### 9. Solicitud al Ente de Control.

Por las razones expuestas, el Municipio de Pereira no comparte la calificación de la observación como hallazgo con incidencia disciplinaria o penal, toda vez que:

- No existe omisión deliberada ni inacción institucional.
- El IAT es un instrumento nuevo en etapa de implementación nacional.
- El Municipio ha actuado dentro de su marco competencial, en coordinación con su empresa interventora.
- Se han adoptado medidas concretas de seguimiento, requerimiento y fortalecimiento técnico.

Finalmente, el Municipio de Pereira expresa su reconocimiento y agradecimiento a la Contraloría Municipal de Pereira por el acompañamiento técnico y preventivo desarrollado en el marco del ejercicio auditor. Su labor resulta fundamental para el fortalecimiento de la gestión pública local, en tanto fomenta la mejora continua, promueve la transparencia y propicia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

**ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P** no emitió pronunciamiento alguno.

#### **Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:**

De acuerdo a lo manifestado tanto por la la Gerente de la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** como por el Alcalde de Pereira, mientras la primera dice



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 255 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

que en su rol de interventoría, no posee competencia para efectuar cobros, liquidar intereses o establecer valores adeudados, pues no es ente recaudador, el segundo afirma que el Municipio de Pereira no liquida ni recauda directamente los recursos del IAT, sino que ejerce funciones de seguimiento, verificación y control posterior, una vez la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., en su calidad de interventoría técnica, financiera y comercial del Contrato de Operación No. 001 de 2007 suscrito con ATESA de Occidente S.A. E.S.P., certifique la información técnica y financiera consolidada que soporta la obligación de traslado.

No empero, mientras la empresa se excusa en que es el municipio el que debe velar por el cobro de la TASA -IAT- el municipio se excusa en que es la empresa la llamada a vigilar que ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P haga los giros de manera oportuna, habiendo podido determinar el organismo de control fiscal la ineficiencia en la gestión por parte del Municipio de Pereira, en relación con el recaudo de la TASA creada para financiación de proyectos presentados para el aprovechamiento de residuos sólidos en el municipio, develándose debilidades en los mecanismos de verificación y control por parte del Municipio en el incumplimiento de la frecuencia de los traslados, teniendo un cuenta que a partir del **1 de agosto de 2019, ATESA DE OCCIDENTE S.A E.S.P**, debió iniciar el cobro del IAT, efectuando el traslado de lo recaudado mes a mes al Municipio de Pereira, Risaralda, dentro de los 30 días calendario siguientes a su recaudo, habiéndose efectuado el primer giro el 16 de junio de 2021, casi dos (2) años después, sin que se hubiese girado un solo peso por concepto de INTERESES MORATORIOS.

La administración municipal de Pereira propone que **creará** -tiempo futuro- una mesa técnica de seguimiento al IAT, medida que no resulta suficientes para levantar la OBSERVACIÓN pero que sí deberá incluirse en el PLAN DE MEJORAMIENTO, pues lo cierto es que la administración municipal no ha efectuado las gestiones mínimas para garantizar que el AGENTE RECAUDADOR efectúe los giros de manera oportuna, haciendo el PAGO DE LOS INTERESES MORATORIOS cuando el pago se hace de manera tardía, contando con los medios para obligar a ATESA DE OCCIDENTE SA ESP al giro oportuno y el pago de los INTERESES MORATORIOS que se hayan causado, a través del COBRO COACTIVO.

Y en cuanto a la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A E.S.P** dado su rol de entidad contratante y supervisora del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA #001** pese a los reiterados incumplimientos en que ha venido incurriendo **ATESA DE**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 256 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**OCCIDENTE S.A E.S.P** en el giro oportuno del IAT no le ha impuesto multa alguna ni le ha iniciado ningún proceso sancionatorio, habiendo tan solo oficiado al OPERADOR el **21 de abril de 2025**, sin que se muestren medidas serias que lleven a la convicción invencible de que se está vigilando adecuadamente las obligaciones legales que le competen al OPERADOR.

Por lo tanto, la OBSERVACIÓN N°8, se desestima la presunta incidencia penal acogiendo lo planteado por el alcalde municipal, no empero a futuro se deberá tener presente que quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurriría por dicha conducta, en el tipo penal de omisión de agente recaudador. Así las cosas se modifica la observación, y se eleva a Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Causa:**

Falta de gestión entre el Municipio de Pereira y los agentes operadores de aseo para el efectivo recaudo de la tasa por incentivo de aprovechamiento y tratamiento IAT. Ausencia de puntos de control e Incumplimiento de la frecuencia de traslados de recursos del IAT.

**Efecto:**

Posible detrimento patrimonial por no recuperación de los recursos e imposibilidad de financiación de proyectos presentados para el aprovechamiento de residuos sólidos en el municipio, vulnerando los principios del desarrollo sostenible y obstaculizando el logro de objetivos propuestos en los instrumentos de planificación y gestión ambiental.

**Fundamentos del Hallazgo:**

El artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, con el fin de una mayor gestión en el manejo integral de residuos sólidos, **creó el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos para las entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hubiesen definido proyectos de aprovechamiento viables para el momento de entrada en vigencia de la norma** y, a su vez, fijó una destinación específica para dichos recursos de la siguiente forma:

***“ARTÍCULO 88. EFICIENCIA EN EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS. Modifíquese el Artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:***

***“ARTÍCULO 251. Eficiencia en el manejo integral de residuos sólidos.***

(...)



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 257 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Créase un incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos en aquellas entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables. El valor por suscriptor de dicho incentivo, se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia y su implementación podrá ser de forma gradual.**

**Los recursos provenientes del incentivo serán destinados a la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo para el desarrollo de infraestructura, separación en la fuente, recolección, transporte, recepción, pesaje, clasificación y otras formas de aprovechamiento; desarrolladas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento y recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994 para promover su formalización e inclusión social. Dichos recursos también se emplearán en la elaboración de estudios de pre-factibilidad y factibilidad que permitan la implementación de formas alternativas de aprovechamiento de residuos, tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos, entre otros.**

(...)

**PARÁGRAFO 1º.** La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago de los incentivos mencionados en el presente artículo, en la tarifa del usuario final del servicio de aseo; salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia, para los incentivos relacionados con dicha infraestructura.

Igualmente, en la metodología tarifaria se establecerá un incentivo a los usuarios para promover la separación en la fuente de los residuos.

**PARÁGRAFO 2º.** El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo". (Se resalta).



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 258 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

El municipio de Pereira, Risaralda, es el SUJETO ACTIVO del **incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos** y los usuarios del servicio de aseo de la jurisdicción del municipio de Pereira son los SUJETOS PASIVOS del **incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos**, siendo **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** el AGENTE RECAUDADOR de la aludida TASA: el **INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS -IAT-**.

La Oficina Asesora Jurídica de la SSPD a través del Concepto SSPD-OJ-2015-570, señaló que “(...) *de acuerdo con el concepto No. 2015EE0045240 del 13 de mayo de 2015, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “...el incentivo de que trata el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, es una tasa, en razón, a que la norma de su creación y su posterior reglamentación determinan los elementos sustanciales de este tipo de tributos a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor.”*, razonamiento que le es aplicable al IAT.

Inicialmente, el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO mediante DECRETO 2412 de diciembre 24 de 2018 “*Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.*”, reglamentando el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) conforme a lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, definiendo la manera por la cual se realizaría su cálculo, facturación, recaudo, asignación y uso de recursos, así como su seguimiento y control en todo el territorio nacional, norma que estableció que entraba en vigencia **a partir del 1 de agosto de 2019**, veamos:

***“ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente decreto adiciona el capítulo 7. al título 2, de la parte 3. del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda. Ciudad y Territorio. Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 y entrará en vigencia a partir del 1 de agosto de 2019.”*** (Se resalta).

Así las cosas, a partir del 1 de agosto de 2019, **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, debió iniciar el cobro del IAT, efectuando el traslado de lo recaudado mes a mes al Municipio de Pereira, Risaralda.



Posteriormente, el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** mediante **DECRETO 802 del 16 de mayo de 2022**<sup>57</sup> “Por el cual se sustituye el capítulo 7, al título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones”, respecto del **INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS**, estableció lo siguiente:

## “CAPÍTULO 7

### **INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS**

**ARTÍCULO 2.3.2.7.1. Objeto.** El presente capítulo tiene como objeto reglamentar el incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) conforme a lo establecido en el artículo 88 vigente de la Ley 1753 de 2015 y, en consecuencia, definir la manera cómo se realizará su cálculo, facturación, recaudo, asignación y uso de recursos, así como su seguimiento y control en todo el territorio nacional.

**ARTÍCULO 2.3.2.7.2. Ámbito de Aplicación.** El presente capítulo aplica a las personas prestadoras de las actividades principales y complementarias del servicio público de aseo, a las entidades territoriales y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Lo dispuesto en el presente capítulo aplica tanto para la prestación del servicio público de aseo en libre competencia cómo en áreas de servicio exclusivo,

**ARTÍCULO 2.3.2.7.3. Valor del incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT).** El valor del Incentivo por suscriptor o usuario se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor o usuario del servicio público de aseo, cómo un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos, equivalente al 0,80% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por tonelada.

**ARTÍCULO 2.3.2.7.4. Cobro del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT).** El cobro del Incentivo al

<sup>57</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 52036 del 16 de mayo de 2022.



**Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) se deberá implementar en todos los municipios y distritos, en los cuáles en su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido cómo viables, proyectos asociados a la actividad de aprovechamiento.**

**ARTÍCULO 2.3.2.7.5. Facturación del incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT). La facturación del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) al suscriptor o usuario del servicio público de aseo será responsabilidad de la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.**

**PARÁGRAFO.** Para el efecto, en el momento de liquidación de la tarifa final al suscriptor o usuario, el Valor del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos, será adicionado al costo de disposición final en relleno sanitario calculado de conformidad con la metodología tarifaria vigente adoptada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

**ARTÍCULO 2.3.2.7.6. Cuenta del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT).** Para efectos de garantizar la destinación específica de los recursos provenientes del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) y sus rendimientos financieros, **los municipios y distritos deberán disponer de una cuenta de ahorros o corriente en donde se reciban exclusivamente dichas sumas, con el fin de garantizar su manejo financiero y registro contable.**

**PARÁGRAFO 1.** La cuenta a la que hace referencia el presente artículo deberá abrirse en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**PARÁGRAFO 2.** Para el desarrollo del objetivo del presente artículo se deberá cumplir cabalmente con el registro contable de los ingresos y gastos a su cargo, velar por la conservación y mantenimiento de los recursos asignados y ordenar los desembolsos necesarios, al beneficiario de los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT).

**ARTÍCULO 2.3.2.7.7. Deber de Información al municipio o distrito. El prestador previo al traslado de los recursos a la cuenta del IAT deberá informar al municipio o distrito el valor efectivamente recaudado.**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 261 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**Artículo 2.3.2.7.8. Recaudo de los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT). Las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán girar los recursos recaudados por este concepto a la cuenta de que trata el artículo 2.3.2.7.6. de este capítulo.**

**Parágrafo 1. El traslado a la cuenta designada por el municipio o distrito deberá ser girado mensualmente dentro de 30 días calendario del mes siguiente.** (Se resalta).

De los apartes resaltados se tiene para el **INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS -IAT-** lo siguiente:

- ✓ El valor del IAT se calcula sobre las **toneladas de residuos no aprovechables**, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos, equivalente al **0,80% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por tonelada.**
- ✓ EL (IAT) se deberá implementar en los municipios en los cuáles en su PGIRS se hayan definido como viables, **proyectos asociados a la actividad de aprovechamiento.**
- ✓ La facturación del IAT será responsabilidad de la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.
- ✓ Los municipios deberán disponer de una cuenta de ahorros o corriente en donde se reciba exclusivamente el IAT.
- ✓ Las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán girar los recursos recaudados por concepto de IAT a la cuenta creada por el municipio, **mensualmente dentro de 30 días calendario del mes siguiente.**

Huelga decir, que tal como se previó en la Cláusula 30 del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, su ejecución está sometida a la Ley 142 de 1994 y las Resoluciones que expida la CRA, veamos:



### Cláusula 30. SOMETIMIENTO A LA LEY NACIONAL

La formación, celebración, ejecución, efectos, terminación y liquidación del presente contrato, se someterán a la legislación de la República de Colombia. El presente contrato se rige por las normas de la Ley 142 de 1994, la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y las normas civiles y Comerciales y no se sujeta al Estatuto Contractual del Estado, excepto en lo referente al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Incluso desde los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** de la **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 1 DE 2006**, en el **ADENDO No. 2 del 10 de enero de 2007**, respecto de la normatividad aplicable al futuro contrato, se señaló lo siguiente:

“(…)

**4. El numeral 1.5 Normativa Aplicable, se modifica y queda de la siguiente manera:**

#### **1.5. Normativa Aplicable**

**La presente convocatoria de concurrencia de oferentes, los contratos que se suscriban y la prestación del servicio, se someten a las disposiciones de la Ley 142 de 1994; de la Resolución N° 151 de 2001 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las demás normas concordantes, modificatorias y pertinentes. Para efectos de la propuesta, los oferentes deberán analizar la normativa señalada y la relacionada con este servicio público con el propósito de que conozcan a cabalidad el régimen jurídico que regula la presente Convocatoria, el contrato de operación y la prestación del servicio.**

**El Operador del servicio se someterá en todo caso a las normas regulatorias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las normas expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**

(…)”. (Se resalta).

Luego entonces, las normas que regulan el IAT aplican al **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE**



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 263 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

**PEREIRA # 001** y su cumplimiento debía estar vigilado por la INTERVENTORÍA, la cual, nunca ha sido contratada.

Ahora bien, para el Grupo de Trabajo de la AEF, se observó que la administración municipal no ha procurado hacer las gestiones de cobro persuasivo y mucho menos cobro coactivo a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, por lo adeudado por concepto del IAT, el cual es una TASA, en razón, a que la norma de su creación y su posterior reglamentación determinan los elementos sustanciales de este tipo de tributos a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor, debiendo el ente territorial realizar la **GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, liquidando y cobrando los intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario** a los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales **que no las cancelen oportunamente**, debiendo además **sin necesidad de trámite previo alguno liquidar y cobrar los intereses moratorios, haciendo efectivas las obligaciones exigibles a favor del municipio de Pereira, a través de la JURISDICCIÓN COACTIVA**, siguiendo el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario para el COBRO COACTIVO aplicando la **tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.**

Para el equipo de trabajo asignado, existiría una suma que presuntamente estaría en poder o RETENEIDA por **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, quien de acuerdo a la tarifa establecida en la regulación por tonelada de residuos no aprovechables, ha venido recaudando un dinero que es pagado por los usuarios vía tarifa, que al no girarlo oportunamente al parecer municipio de Pereira, Risaralda no ha enviado una notificación persuasiva al **AGENTE RECAUDADOR**, para que este pague los valores adeudados con sus respectivos INTERESES MORATORIOS, máxime si se tiene en cuenta que los **dineros retenidos**, no están generando ningún RENDIMIENTO FINANCIERO por el lapso que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** mantiene en sus arcas los recursos Públicos que por demás cuentan con una destinación específica.

En cuanto a la **omisión del agente retenedor**, cuando el Estado le encomienda a un contribuyente que le recaude un impuesto o una tasa para que eventualmente sean transferidos a la entidad estatal correspondiente -sujeto activo del tributo-, se tiene que el agente retenedor estaría cumpliendo una función pública al estar recaudando recursos del Estado.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
--------	-------	---------	---------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 264 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Téngase presente que los recursos recaudados por concepto del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) tienen destinación específica y por tanto, solo podrán destinarse a los fines previstos en la Ley 1753 de 2015.

Al respecto, es claro para el organismo de control fiscal que la **EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P.**, al venir ejerciendo la Supervisión del **CONTRATO DE OPERACION DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN EL MUNICIPIO DE PEREIRA # 001**, no realizó ninguna acción de seguimiento y control respecto de la obligación legal del recaudo y giro del IAT, tal como lo establecen el artículo 56 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, y, adicionalmente el municipio de Pereira, Risaralda, vendría omitiendo hacer el cobro persuasivo y/o coactivo a **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.**, quien de manera constante no hace el giro oportuno, esto es, mes a mes, de los dineros pagados por los usuarios por el **INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS -IAT**.

Así las cosas, tenemos que las omisiones en el cobro de la tasa denominada **INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS -IAT** conlleva a que se configure un **HALLAZGO** de tipo **ADMINISTRATIVO** y **DISCIPLINARIO** al no haberse vigilado que **ATESA DE OCCIDENTE S.A. E.S.P.** consignara los dineros recaudados de manera oportuna por concepto de la TASA -IAT-, reteniendo lo recaudado por espacio de meses, propiciado por la falta de control y seguimiento por parte de la Supervisión del contrato al permitirse que se retengan **ILEGALMENTE** los dineros que los usuarios del servicio de aseo paga vía tarifa, al no haberse cumplido en forma eficaz, eficiente y efectiva la **GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA**.

En cuanto al **DAÑO FISCAL** que se causó a las finanzas del **MUNICIPIO DE PEREIRA**, será en el marco del proceso de responsabilidad fiscal en el que mediante indagación preliminar se determine, o, de ser el caso se disponga un nuevo proceso auditor con el fin exclusivo de establecer el monto del **DAÑO FISCAL** ocasionado por el giro tardío del IAT, amén de que el monto del dinero indebidamente retenido no se está recibiendo **RENDIMIENTO ALGUNO**.

En el proceso de responsabilidad fiscal, en la etapa de **INDAGACIÓN PRELIMINAR** se pueda obtener la información haciendo uso de las facultades de policía judicial con que están dotados los organismos de control fiscal.



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA  
MODELO 04-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE  
FISCALIZACIÓN AEF**

<b>CÓDIGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>PÁGINAS</b>
---------------	--------------	----------------	----------------

FO 1.3.2-121	01.02.2025	2.0	Pág. 265 de 265
--------------	------------	-----	-----------------

Modelo 04-AEF Informe Final AEF

Respecto de la incidencia PENAL, teniendo en cuenta que el alcalde Pereira en sus descargos manifiesta que *“...la Administración reconoce la importancia de fortalecer la articulación interinstitucional entre la Secretaría de Hacienda Municipal, la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental, la Empresa de Aseo de Pereira y ATESA de Occidente S.A. E.S.P., con el propósito de garantizar una comunicación fluida, transparente y oportuna, que permita a cada entidad cumplir eficazmente con su función.”*, se levanta dicha incidencia, acogiendo lo planteado por el señor alcalde municipal, no empero, a futuro se deberá tener presente que quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurriría por dicha conducta, en el tipo penal de OMISIÓN DE AGENTE RECAUDADOR.

## **7. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL DE LA AEF**

No aplican para el presente ejercicio auditor.

## **8. ANEXOS**

Papel de Trabajo - Análisis proceso formación contrato de concesión y sus modificaciones.