



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL**

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	1 de 70

Ref: A/CI-8

INFORME FINAL

INFORME FINAL DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P

**Gestión de los Residuos Sólidos en recolección y transporte - Empresa de
Aseo de Pereira S.A. E.S.P**

CONTRALORA MUNICIPAL DE PEREIRA
JOHANNA VANESSA BEDOYA PUERTA

SUBCONTRALOR MUNICIPAL
CARLOS ANDRES TRUJILLO PIEDRAHITA

DIRECTORA TECNICA DE AUDITORIAS
ESPERANZA LONDOÑO OCAMPO

Equipo de Trabajo:
YULI ANDREA RODRIGUEZ CANO
Líder de Auditoria

DIANA MILEY TAPASCO CALVO
Administradora ambiental – Contratista

LUZ MARIA CASTRO MOSQUERA
Abogada - Contratista

Periodo auditado (2025)
Pereira, Junio, 2026



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

2 de 70

Ref: A/CI-8

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVOS DE LA AEF.....	4
1.1 OBJETIVO GENERAL	4
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	¡Error! Marcador no definido.
2. HECHOS RELEVANTES	4
3. CONCLUSIONES SOBRE LOS OBJETIVOS.....	23
4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	24
5. CONCEPTO SOBRE EL CONTROL FISCAL INTERNO	24
6. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL.....	25
7. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y PROCESOS SANCIONATORIOS	25
CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS Y PROCESOS SANCIONATORIO DE LA AEF	25
8. RESUMEN DE HALLAZGOS Y PROCESOS SANCIONATORIOS	67
9. ANEXOS	68



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

3 de 70

Ref: A/CI-8

Pereira, junio 2026

Doctor

GUSTAVO CARDONA

Gerente

Empresa de Aseo de Pereira

asesoriagerencia@aseopereira.gov.co

gerencia@aseopereira.gov.co

controlinterno@aseopereira.gov.co

Pereira, Risaralda

Asunto: Informe Final de la Actuación Especial de Fiscalización gestión de los residuos sólidos en recolección y transporte - empresa de aseo de Pereira S.A. E.S.P.

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) gestión de los residuos sólidos en recolección y transporte - empresa de aseo de Pereira S.A. E.S.P., 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.

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 control fiscal ambiental en la recolección y transporte de residuos sólidos, 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 XXXX, aprobado mediante Resolución N° 023 del 13 de enero de 2026 y su modificación Resolución No.056 del 29 de enero de 2026, emanadas del despacho del Contralor Municipal de Pereira, asignó la Actuación Especial de Fiscalización “AEF Atención (Asunto)”, en el cual se pretendió cumplir con los siguientes objetivos:

1.1 OBJETIVO GENERAL

La Contraloría Municipal de Pereira en cumplimiento de su función Constitucional y del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial PVCFT de la vigencia 2026, aprobado mediante Resolución N° 023 del 13 de enero de 2026 y su modificación Resolución No.056 del 29 de enero de 2026, emanadas del despacho de la Contralora Municipal de Pereira, asignó la Actuación Especial de Fiscalización “Actuación Especial de fiscalización gestión de los residuos sólidos en recolección y transporte - EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A. E.S.P”, en el cual se pretendió cumplir con los siguientes objetivos:

1.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar la Gestión Fiscal Ambiental realizada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. en lo concerniente al componente de recolección y transporte de Residuos Sólidos en el municipio de Pereira.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Revisar la gestión adelantada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A E.S.P. al componente de recolección y transporte de residuos sólidos en el municipio de Pereira, en cumplimiento de la normatividad ambiental y el principio de sostenibilidad ambiental.
- Conceptuar sobre los resultados obtenidos por Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. con relación a la recolección y transporte de residuos Sólidos en el municipio de Pereira.
- Emitir concepto sobre el control fiscal interno en el proceso evaluado.

2. HECHOS RELEVANTES

A lo largo del tiempo, la protección del ambiente ha sido reconocida progresivamente como un elemento fundamental dentro de los marcos constitucionales y de política pública. La Constitución Política de 1991, en sus artículos 79 y 80, establece el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y asigna al Estado la responsabilidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente; así como, de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales bajo criterios de desarrollo sostenible. En este sentido, la gestión y protección ambiental no recae exclusivamente en el Gobierno nacional, sino que involucra distintos niveles de actuación, incluyendo las entidades territoriales, los municipios y la ciudadanía en general, quienes comparten el deber de contribuir a la conservación y protección ambiental.

Lo anterior pretende generar avances en la formulación de políticas públicas ambientales y en el fortalecimiento de la conciencia ciudadana frente a la protección del entorno; no obstante, en la actualidad persisten importantes desafíos ambientales a escala global como lo son, el crecimiento demográfico, el aumento en la demanda de recursos naturales y las diferentes fuentes de contaminación del agua, el suelo y el aire continúan generando impactos sobre los ecosistemas y planteando nuevos retos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible.

Según datos demográficos oficiales y estadísticas consolidadas por organismos internacionales con base en información nacional, más del 80 % de la población colombiana reside actualmente en zonas urbanas, situación que refleja un acelerado proceso de urbanización y una creciente demanda de servicios públicos e infraestructura (Banco Mundial, 2024; DANE, Proyecciones de Población). En este escenario, la gestión integral de residuos sólidos adquiere especial relevancia debido a sus implicaciones sobre la salud pública, la calidad ambiental y la sostenibilidad de los territorios, particularmente frente al crecimiento de las áreas urbanas y las transformaciones en los patrones de consumo, factores que han incrementado progresivamente la generación de residuos y, con ello, la necesidad de fortalecer las estrategias para su adecuado manejo.

Para el caso del municipio de Pereira, dichas problemáticas responden a múltiples factores relacionados con el crecimiento urbano, las prácticas ciudadanas, los patrones de consumo y las debilidades presentes en los procesos de gestión integral de residuos sólidos, aspectos que inciden directamente en la capacidad institucional para garantizar un manejo adecuado de los residuos generados.

Como consecuencia de estas condiciones, en el territorio se evidencian situaciones como la acumulación inadecuada de residuos en distintos sectores, la presencia de puntos críticos que se define como *“aquellos lugares donde se acumulan residuos sólidos, generando afectación y deterioro sanitario que conlleva la afectación de la limpieza del área, por la generación de malos olores, focos de propagación de vectores y enfermedades, entre otros”*; asimismo, las dificultades asociadas a la cultura ciudadana frente al manejo adecuado de los residuos sólidos.

Estas problemáticas generan impactos sobre el paisaje urbano y rural, la salud pública y la calidad ambiental, y ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la articulación

institucional, las condiciones de prestación del servicio público domiciliario de aseo y la corresponsabilidad de los diferentes actores involucrados en la gestión ambiental del municipio.

Ahora bien, considerando la incidencia que tiene la gestión de residuos sólidos frente a los desafíos ambientales y sanitarios del territorio, resulta fundamental garantizar su adecuado manejo mediante acciones articuladas de planificación, seguimiento, control y prestación eficiente de los servicios asociados. En este sentido, el marco institucional y normativo ha dispuesto instrumentos orientados a regular las actividades relacionadas con la gestión integral de residuos sólidos, entre los cuales se encuentra el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) 2015–2027, instrumento de planificación municipal que adquiere especial relevancia al establecer las estrategias, programas, proyectos y metas orientadas al manejo integral de los residuos sólidos en el municipio.

De forma similar, existe el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo - PPSA donde las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán formular e implementar el Programa para la Prestación del Servicio acorde con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio distrito y/o regional según el caso, la regulación vigente y lo establecido en este capítulo. Para efectos de la formulación de este programa, las personas prestadoras definirán: objetivos, metas, estrategias, campañas educativas, actividades y cronogramas, costos y fuentes de financiación de acuerdo con los lineamientos definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

A través de estos instrumentos, se definen los lineamientos para la gestión de los residuos desde su generación hasta su disposición final, incorporando uno de los puntos críticos en la cadena de los residuos sólidos como lo es la recolección y transporte. Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando las condiciones ambientales evidenciadas en el municipio en relación con la gestión de residuos sólidos, la Actuación Especial de Fiscalización centró su análisis en la recolección y transporte, debido a su incidencia directa en la prestación del servicio público de aseo y en las condiciones sanitarias y ambientales del territorio.

En este contexto, el componente de recolección y transporte del Programa del PGIRS incorpora la línea base de generación de residuos sólidos y la cobertura del servicio. Según la información contenida en el PGIRS, la prestación del servicio de recolección presenta una mayor cobertura en la zona urbana respecto del área rural. En la zona urbana, la empresa ATESA de Occidente concentra la mayor participación del servicio, con una cobertura del 94,88 % y 131.810 suscriptores, mientras que Aseo Plus registra una participación menor, correspondiente al 5,02 %. Por su parte, en la zona rural también predomina ATESA de Occidente, con una cobertura del 89,5 %; sin embargo, se observa la participación de otros prestadores, como Tribunales Córcega y ACUASEO, situación que evidencia una distribución más fragmentada del servicio en este sector.

Como parte del proceso auditor se analizó el Informe de Vigilancia e Inspección especial realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD durante la vigencia 2025 al operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., información que se requirió mediante *Solicitud de información proceso de Auditoría Ambiental* dirigido hacia la

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con número de radicado D-0093; de lo anterior, se encontraron aspectos de especial relevancia relacionados con la coherencia y consistencia de la información contenida en el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo (PPSA) frente a la información establecida en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del municipio de Pereira.

La Superintendencia evidenció diferencias significativas entre ambos instrumentos en variables fundamentales para la planeación y control de la prestación del servicio público de aseo, tales como frecuencia de recolección en el área urbana, cantidad de puntos críticos, distancia al sitio de disposición final, cantidad de cestas instaladas, áreas objeto de corte de césped, y demás componentes operativos asociados a la gestión integral de residuos sólidos.

Particularmente, se identificaron discrepancias en la frecuencia de recolección del área urbana, donde el PGIRS establece frecuencias de dos veces por semana para sectores urbanos, mientras que el PPSA reporta frecuencias diferenciadas de tres y hasta siete veces por semana para determinados sectores. Estas diferencias reflejan la existencia de información operativa que no se encuentra plenamente armonizada entre los instrumentos de planificación y la prestación efectiva del servicio.

De igual manera, la SSPD evidenció diferencias relevantes en actividades complementarias del servicio público de aseo. Entre ellas se destacan las relacionadas con el inventario de cestas públicas instaladas donde, el PGIRS registra 301 unidades mientras que el PPSA reporta 713 además las áreas objeto de corte de césped que presentan diferencias superiores a 580.000 m².

Como resultado de dicha revisión, la Superintendencia concluyó la existencia de incongruencias entre la información registrada en el PPSA y la contenida en el PGIRS municipal, advirtiendo un presunto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.1.10 del Decreto 1077 de 2015, el cual establece que el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo (PPSA) debe mantenerse articulado y en concordancia con las condiciones definidas en el respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, como se mencionó anteriormente. Desde la perspectiva del control fiscal ambiental, estas diferencias adquieren especial importancia debido a que el PGIRS constituye el principal instrumento de planificación estratégica para la gestión integral de residuos sólidos del municipio de Pereira. En consecuencia, la existencia de información inconsistente entre el PGIRS, el PPSA y los instrumentos operativos utilizados para la prestación e interventoría del servicio puede afectar de manera significativa la confiabilidad de los procesos relacionados con los residuos sólidos.

Por otra parte, la información concerniente a los puntos críticos identificados constituye una evidencia objetiva de las problemáticas derivadas de la disposición inadecuada de residuos sólidos (imágenes 1 y 2), situación que refleja insuficiencias en la implementación de acciones preventivas, debilidades en los procesos de educación y cultura ciudadana, así como limitaciones en la eficacia de los mecanismos de vigilancia, control y seguimiento. Dicha problemática compromete la responsabilidad concurrente de los diferentes actores

 Contraloría Municipal de Pereira	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA			
	INFORME FINAL			
	CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
	FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	8 de 70

Ref: A/CI-8

que intervienen en la gestión integral de residuos sólidos, entre ellos el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., el Municipio de Pereira y demás entidades competentes, en el marco de las obligaciones legales y administrativas que les corresponden para garantizar condiciones adecuadas de salubridad, sostenibilidad ambiental y Espacio público.

REGISTRO FOTOGRÁFICO <i>Atesa de Occidente S.A.E.S.P</i>	
 5 jun 2026 18:12:05 Altitud:1457.8msnm Velocidad:0.2km/h	 18 may 2026 2:30:43 p.m. #Remanso, villa santana
<i>Fuente Propia Imagen N°1. Puntos críticos</i>	<i>Fuente Propia Imagen N°2. Puntos críticos</i>

Con el fin de efectuar un ejercicio de validación y contraste de la información suministrada por el sujeto de control, este ente de control solicitó al Municipio de Pereira la información oficial relacionada con el censo e inventario de puntos críticos existentes en el municipio para la misma vigencia; es importante mencionar que, la información recopilada durante el proceso auditor evidenció que para la vigencia 2024 se encontraban identificados y certificados un total de ciento noventa y seis (196) puntos críticos en el municipio de Pereira, mientras que para la vigencia 2025 el inventario oficial suministrado por la Administración Municipal reporta trescientos setenta y cuatro (374) puntos críticos distribuidos en las zonas urbana y rural del municipio. Lo anterior representa un incremento de ciento setenta y ocho (178) puntos críticos adicionales, equivalente a un aumento aproximado del 90,8 % respecto al año anterior.

En consecuencia, el comportamiento creciente observado en el número de puntos críticos debe ser evaluado a la luz de los objetivos, indicadores y metas establecidas en el PGIRS, con el fin de determinar el nivel de efectividad de las acciones desarrolladas para prevenir su generación, controlar su reincidencia y promover la recuperación ambiental de las áreas afectadas; de manera que, el aumento significativo registrado entre ambas vigencias podría evidenciar debilidades en las estrategias de prevención, control, vigilancia, cultura ciudadana y seguimiento implementados por las entidades responsables de la gestión



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

9 de 70

Ref: A/CI-8

integral de residuos sólidos, así como limitaciones en la efectividad de las acciones orientadas a evitar la reincidencia de estos sitios.

Ahondando en el tema, durante el desarrollo del proceso auditor se solicitó información relacionada con las actividades de seguimiento efectuadas sobre aspectos asociados al cumplimiento de metas e indicadores contemplados en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), específicamente en lo referente a: i) acciones adelantadas para la corrección de impactos asociados al derrame de residuos y lixiviados durante la recolección y transporte; ii) seguimiento al cumplimiento de horarios de recolección y permanencia de residuos en los puntos de presentación; iii) seguimiento a la actualización del parque automotor; y iv) verificación de las áreas de prestación del servicio y cobertura de atención en la zona urbana del municipio.

Frente a dicho requerimiento, la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. manifestó que el PGIRS se constituye como un instrumento de planificación municipal cuya formulación, seguimiento y actualización corresponde al ente territorial, es decir, la alcaldía de Pereira, indicando además que su participación se limita a integrar el Comité Coordinador del PGIRS donde, la empresa de Aseo sólo hace participación de las mesas donde son convocados. No obstante, la respuesta suministrada no atiende de manera específica la información solicitada ni aporta los informes, registros, soportes técnicos o evidencias documentales requeridas por este ente de control para verificar las actividades de seguimiento realizadas por la interventoría frente a los aspectos consultados aun cuando es información del operador ATESA de occidente del cual la empresa de aseo es la interventora.

En cuanto a la respuesta remitida por la Administración Municipal se limitó a indicar que la Empresa de Aseo de Pereira desarrolla actividades de seguimiento relacionadas con el parque automotor, áreas de mantenimiento y condiciones generales de operación de la flota vehicular destinada a la prestación del servicio público de aseo; de forma que, tampoco se aportaron los informes anuales, registros de seguimiento, resultados de evaluación, indicadores de cumplimiento o demás soportes documentales requeridos dentro de la solicitud de información a razón que indican que esto debe ser enfocado desde la interventoría que realiza Aseo de Pereira.

En consecuencia, durante la etapa de análisis no fue posible verificar documentalmente a través de los informes las acciones de seguimiento realizadas frente a los impactos generados desde el componente de recolección y transporte; además esto limita la capacidad de evaluación de este ente de control respecto al cumplimiento de las actividades de seguimiento asociadas a los componentes operativos contemplados en el PGIRS y relacionados directamente con la prestación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira.

Adicionalmente, se observa que las respuestas suministradas se orientan principalmente a precisar competencias institucionales sobre la administración del PGIRS; sin embargo, no atienden de fondo el requerimiento formulado ni aportan la información soporte



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

10 de 70

Ref: A/CI-8

solicitada, situación que restringe la disponibilidad de evidencia suficiente, pertinente y verificable para efectos del ejercicio de control fiscal.

De manera complementaria, se encuentra el Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027, este instrumento reconoce la importancia de garantizar la accesibilidad y calidad de los servicios públicos domiciliarios, estableciendo acciones orientadas al fortalecimiento de la cobertura, continuidad y eficiencia en su prestación; este instrumento de planeación, establece el Programa N.º 15 “*Accesibilidad y calidad de los servicios públicos domiciliarios*”, como eje fundamental para la sostenibilidad ambiental y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En este sentido, el programa busca fortalecer la cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios públicos, tanto en las zonas urbanas como rurales del municipio, promoviendo condiciones adecuadas de salubridad, bienestar social y protección de los recursos naturales.

“Con la accesibilidad nos referimos a la disponibilidad y cobertura de estos servicios en todas las áreas urbanas y rurales, asegurando que todas las personas puedan acceder a ellos de manera equitativa.” De manera que, este programa conserva como objetivo primordial brindar servicios públicos domiciliarios de calidad para todos los pereiranos, mediante acciones orientadas al fortalecimiento de la infraestructura, la gestión institucional y la sostenibilidad ambiental en el territorio.

Una vez revisada la información rendida en la cuenta correspondiente al formato F16b, se evidenció que esta asocia el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No. 11, (Ciudades y comunidades sostenibles), como parte de la estrategia orientada al fortalecimiento de la empresa prestadora del servicio público de aseo y a la implementación de alternativas para la gestión de residuos sólidos, indicando que dichas acciones contribuyen al mejoramiento de la gestión ambiental y a la sostenibilidad de la región y del municipio de Pereira.

Sin embargo, al efectuar el análisis de coherencia entre la información reportada y los instrumentos oficiales de planificación territorial, se identificó que dicha articulación no se encuentra debidamente sustentada dentro del Plan de Desarrollo Municipal, Específicamente en el Programa No. 15 “Accesibilidad y calidad de los servicios públicos domiciliarios”, el cual únicamente establece relación con los ODS 3 (Salud y bienestar), 6 (Agua limpia y saneamiento) y 12 (Producción y consumo responsable). En este sentido, no se evidencia soporte técnico, programático ni metodológico que justifique la incorporación del ODS 11 dentro del alcance del programa evaluado

En este contexto, la gestión integral de residuos sólidos comprende un conjunto de actividades articuladas que abarcan desde la generación y el almacenamiento de los residuos hasta su recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final. Lo anterior convierte esta gestión en un asunto de atención prioritaria para las entidades territoriales, dada su incidencia directa en la protección ambiental, la salud de la población y la calidad de vida de las comunidades.

En el marco del Contrato 001 del 2007 de Operación del Servicio Público de Aseo en el municipio de Pereira, celebrado entre la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P y ATESA de Occidente S.A. E.S.P., se configura para la Empresa de Aseo un rol determinante en materia de seguimiento, control y vigilancia sobre las actividades

operativas desarrolladas por el operador; de manera que, la función de interventoría no se limita a una actividad meramente administrativa o documental, sino que implica el ejercicio permanente de verificación integral respecto al cumplimiento de las obligaciones contractuales, operativas, ambientales, sanitarias y de calidad del servicio público de aseo, conforme a los principios de eficiencia, continuidad, cobertura, calidad y seguridad establecidos en Ley 142 de 1994, así como en las demás disposiciones normativas aplicables, entre ellas el Decreto 1077 de 2015 y el RAS 2000 – Título F.

Es de mencionar que, en el objeto del contrato se fija que el Operador asume la operación de recolección y transporte, hasta el sitio de tratamiento o disposición final, de los residuos generados por el servicio ordinario de usuarios residenciales y pequeños productores y la recolección y transporte integral de vías, áreas públicas, incluyendo la recolección y el transporte, hasta el sitio de disposición final, de los residuos ordinarios producidos por grandes generadores. Adicionalmente en la cláusula 14. INTERVENTORÍA dice: La empresa verificará la ejecución del presente contrato directamente o por conducto de terceros contratados para el efecto 14.1 *Objetivos Específicos de la Interventoría*, donde se destaca 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*

Bajo este contexto, la Empresa de Aseo de Pereira, en calidad de interventora, adquiere la responsabilidad de implementar mecanismos efectivos de control y seguimiento sobre la operación ejecutada por ATESA de Occidente S.A. E.S.P., incluyendo aspectos relacionados con la flota vehicular destinada a la recolección y transporte de residuos, la validación de macrorutas y microrutas, la verificación de frecuencias de prestación, el seguimiento a la continuidad del servicio y la revisión de las condiciones técnico-mecánicas de los vehículos utilizados en la operación.

Lo anterior implica necesariamente la existencia de procedimientos documentados de inspección, reportes periódicos de seguimiento, controles de trazabilidad operativa, revisión de mantenimientos preventivos y correctivos, así como la implementación de acciones correctivas frente a incumplimientos o desviaciones identificadas durante el desarrollo de la operación.

Desde el enfoque ambiental y sanitario, el ejercicio de interventoría también comporta la obligación de verificar que la operación de recolección y transporte se desarrolle bajo condiciones que minimicen riesgos de contaminación, afectación al Espacio público y generación de impactos ambientales negativos.

En consecuencia, la Empresa de Aseo de Pereira debe ejercer su rol como interventor sobre aspectos asociados al manejo de lixiviados, derrames durante la compactación y transporte, condiciones de limpieza de los vehículos, control de olores ofensivos, atención de contingencias operativas y cumplimiento de protocolos ambientales y sanitarios en la base de operaciones y durante la ejecución de las rutas. Tales elementos adquieren especial relevancia considerando que la actividad de transporte de residuos sólidos



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

12 de 70

Ref: A/CI-8

constituye una operación con potencial impacto ambiental y sanitario directo sobre la población y el entorno urbano, convirtiéndolo en uno de los mayores riesgos a tener en cuenta para el cumplimiento del contrato.

De manera que, la interventoría debe garantizar la existencia de mecanismos suficientes para validar la información reportada por el operador, evitando que el seguimiento dependa exclusivamente de los datos suministrados por ATESA sin procesos independientes de verificación en campo. Lo anterior implica la realización de visitas técnicas periódicas, inspecciones de vehículos y rutas, revisión de novedades operativas, análisis de tiempos muertos e inmovilizaciones, seguimiento a PQRS relacionadas con el componente de recolección y transporte así como la evaluación continua de indicadores operacionales y de calidad del servicio.

En desarrollo de la revisión documental efectuada durante el proceso auditor, se analizó el Manual de Procedimientos denominado *“Interventoría al Servicio Público de Aseo Prestado por el Operador”*, instrumento adoptado por la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. para orientar las actividades de seguimiento, control y verificación de la prestación del servicio público de aseo ejecutado por el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. Dicho documento establece como objetivo principal *“garantizar un eficiente control por parte de la Empresa a las diferentes actividades realizadas por el Operador, así como el apego y respeto por el debido proceso en las actuaciones e investigaciones adelantadas por la Empresa”*, constituyéndose en el referente metodológico que define los procedimientos, responsabilidades y mecanismos mediante los cuales debe ejercerse la interventoría técnica y operativa del contrato.

De acuerdo con el alcance definido en el referido manual, la metodología de interventoría inicia con la entrega del Plan Operativo y la descripción periódica de las rutas por parte del operador, información que sirve de base para la programación, priorización y ejecución de las actividades de seguimiento en campo. Posteriormente, se desarrolla la socialización de la programación con los supervisores encargados de la interventoría, quienes deben realizar la verificación directa de las actividades asociadas a la recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios, atención de puntos clandestinos, manejo de residuos especiales, solicitudes extraordinarias, así como las actividades complementarias de barrido manual, lavado de áreas públicas, mantenimiento de cestas, poda de árboles y corte de césped. El procedimiento establece igualmente la obligación de reportar oportunamente a la Jefatura de Interventoría de Barrido, Recolección y Transporte (IBRT) cualquier novedad, incumplimiento o deficiencia detectada durante las verificaciones realizadas en campo.

Asimismo, el manual define los lineamientos técnicos para el desarrollo de la interventoría operativa mediante el diligenciamiento de fichas digitales en una aplicación móvil institucional, herramienta diseñada para registrar y consolidar la información recolectada durante las inspecciones. Entre los datos exigidos se encuentran el número de ruta, sector atendido, comuna, placa e identificación interna del vehículo, número de operarios asignados, cumplimiento de frecuencias y horarios de prestación del servicio, tanto en jornadas diurnas como nocturnas, así como aspectos relacionados con las condiciones de



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO**FECHA****VERSIÓN****PÁGINAS**

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

13 de 70

Ref: A/CI-8

seguridad y salud en el trabajo del personal operativo. Esta información constituye la evidencia primaria utilizada por la interventoría para verificar el cumplimiento de las obligaciones operativas del concesionario y soportar los informes de seguimiento correspondientes.

De igual manera, la metodología contempla la verificación de aspectos asociados al parque automotor utilizado en la prestación del servicio, incluyendo la revisión de documentos habilitantes, certificados de inspección y mantenimiento, condiciones técnico-mecánicas, estado operativo de los vehículos, disponibilidad de elementos de seguridad y demás requisitos necesarios para garantizar una operación segura, continua y eficiente. En aquellos casos donde se identifiquen desviaciones, incumplimientos o condiciones que puedan afectar la adecuada prestación del servicio, el procedimiento establece la obligación del supervisor de informar de manera inmediata a la Jefatura de IBRT mediante comunicación telefónica y el correspondiente registro en la aplicación institucional, a través del módulo destinado para requerimientos de acciones correctivas o formulación de planes de mejoramiento.

Resulta pertinente destacar que la interventoría constituye un instrumento esencial dentro del esquema de prestación del servicio público de aseo, en la medida en que materializa los principios de vigilancia, control, eficiencia, transparencia y protección del interés general que deben regir la gestión de los recursos públicos y la adecuada ejecución de los contratos asociados a la prestación de servicios públicos domiciliarios. Su función trasciende la mera revisión documental, comprendiendo la verificación permanente del cumplimiento de las obligaciones contractuales, técnicas, operativas, ambientales, financieras y regulatorias a cargo del operador, así como la identificación oportuna de riesgos, desviaciones, incumplimientos y oportunidades de mejora que puedan afectar la calidad, continuidad, cobertura y eficiencia del servicio prestado a la comunidad.

En este contexto, la gestión desarrollada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., en su condición de interventora del contrato de operación suscrito con ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., debe evidenciarse mediante mecanismos efectivos de seguimiento, inspección, vigilancia y control, soportados en registros verificables, trazabilidad documental, indicadores de gestión, procedimientos de supervisión en campo y capacidad institucional suficiente para detectar, documentar, requerir y corregir oportunamente cualquier situación susceptible de comprometer la adecuada prestación del servicio público de aseo.

Bajo este marco, y en desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada por la Contraloría Municipal de Pereira, el día 08 de mayo de 2026 se programó y ejecutó visita fiscal ambiental a la base de operaciones de ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., con el propósito de verificar in situ las condiciones técnicas, operativas y ambientales asociadas al componente de recolección y transporte de residuos sólidos en el municipio de Pereira, así como evaluar las condiciones de alistamiento de la flota vehicular, los procedimientos preoperacionales, la disponibilidad de recursos físicos y humanos y demás elementos asociados al inicio de las actividades operativas desarrolladas por el operador.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

14 de 70

Ref: A/CI-8

La visita fue programada a las 5:30 a.m., considerando que las macrorutas de recolección inician su operación aproximadamente a las 6:00 a.m., circunstancia que permitía observar directamente las actividades de preparación de la operación, la ejecución de inspecciones preoperacionales, la salida de los vehículos recolectores, la disponibilidad de los equipos y las condiciones reales bajo las cuales se desarrolla la prestación del servicio antes del inicio de la jornada diaria. Dicha actividad fue realizada en compañía de funcionarios de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., en calidad de interventora del contrato de operación suscrito con ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P.

La finalidad de la visita consistía en contrastar la información documental reportada por el operador y validada por la interventoría con las condiciones efectivamente observadas en campo, así como verificar la suficiencia y efectividad de los mecanismos de control implementados por la entidad interventora. No obstante, durante el desarrollo de la diligencia no fue posible efectuar una inspección integral de las instalaciones de la base de operaciones, toda vez que representantes del operador manifestaron que el ingreso no se encontraba autorizado por disposiciones y políticas internas de la empresa.

Tal situación fue formalizada mediante la Comunicación Externa No. 20260506-604-1, a través de la cual ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. señaló, entre otros argumentos, que la Contraloría Municipal de Pereira no ostenta competencia directa sobre dicha sociedad por no constituirse como sujeto de control fiscal directo dentro del proceso auditor, así como la existencia de información que, a su juicio, se encuentra amparada bajo criterios de reserva empresarial, confidencialidad comercial y protección del know how operativo.

Como consecuencia de las restricciones impuestas por el operador, el alcance de la visita fiscal quedó condicionado a las actividades y espacios previamente autorizados por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. y la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., limitando de manera significativa el ejercicio de inspección técnica, operativa y ambiental inicialmente previsto por este organismo de control. Esta situación restringió la posibilidad de verificar de manera directa e integral aspectos de especial relevancia para la evaluación de la gestión contractual y operativa, tales como las condiciones locativas de la base de operaciones, los sistemas de gestión ambiental implementados, los procedimientos de mantenimiento preventivo y correctivo de la flota, las áreas destinadas al lavado de vehículos, los mecanismos de control y manejo de lixiviados, la gestión de residuos peligrosos y especiales, los registros preoperacionales, los sistemas de control interno operativo y, en general, todos aquellos elementos necesarios para garantizar la trazabilidad, confiabilidad y efectividad de los procesos asociados a la prestación del servicio público de aseo en el componente de recolección y transporte.

En consecuencia, la restricción de acceso impuesta durante la visita limitó la posibilidad de realizar una verificación independiente, completa y objetiva sobre las condiciones reales de operación del servicio, afectando el alcance de las labores de fiscalización y reduciendo las posibilidades de contrastar en campo la información suministrada por el operador y la interventoría frente a la realidad operativa observada en la ejecución del contrato.

A pesar de las restricciones de acceso impuestas durante la visita fiscal, que impidieron la inspección integral de las instalaciones de la base de operaciones, fue posible realizar observaciones desde el exterior del predio sobre la salida operativa de vehículos compactadores y volquetas destinados a la prestación del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos en el municipio de Pereira. Como resultado de dicha observación directa, se evidenciaron unidades vehiculares que presentaban condiciones visibles susceptibles de afectar los estándares de seguridad, confiabilidad operativa y adecuada prestación del servicio, circunstancias que fueron documentadas por este organismo de control para su posterior evaluación y contraste con la información reportada por el operador y la interventoría.

NÚMERO DE CAMIONES COMPACTADORES PRESENTES DURANTE LA VISITA		
placa del vehículo	tipo de ruta/ servicio	zona o cobertura
SUX961	Grandes generadores	No especificada
PUO222	Grandes generadores	No especificada
TGU178	Ruta 101024	Remanso y Guayabal
LPR178	Ruta 101023	Villasantana
WEO438	Ruta 108033	Rural Altagracia
KMZ364	Recolección en avenidas principales	Zona urbana (vías principales)

Tabla N°1. Elaboración propia.

número de camiones compactadores que no estaban presentes durante la visita		
placa del vehículo	código de ruta	zona o cobertura
lko 033	101024	las brisas
lkn787	106038	calles centro
wtq620	106039	carretera centro
gku296	101004	kennedy
iob033	108032	rural vuelta combia

Tabla N°2. Elaboración propia.

número de volquetas presentes durante la visita		
placa del vehículo	número interno	observación / tipo de servicio
trf815	vq210	vehículo de apoyo
wpt131	vq2020	vehículo de apoyo
snx961	vq2033	identificación cruzada (interno-placa)
snp543	vq1050	identificación cruzada (interno-placa)
swp378	vq1031	volqueta – ruta (sin conos)

Tabla N°3. Elaboración propia.

Ahora bien, con base en la Solicitud de Información No. 2, numeral 9, la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. allegó a este ente de control los registros correspondientes al proceso de seguimiento de rutas para el día 08 de mayo de 2026, fecha en la cual se desarrolló la visita fiscal a la base de operaciones del operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. La información suministrada corresponde a fichas que contienen variables como fecha de microruta, tipo de reporte, identificación de la ruta, informe de cumplimiento y registro fotográfico, las cuales, según lo manifestado por la interventoría, constituyen parte de la metodología implementada para el seguimiento del proceso IBRT.

Con base en lo anterior, se identifican los recorridos a las macrorutas, las cuales corresponden a un esquema general de planeación operacional mediante el cual se agrupan sectores, corredores viales, comunas o áreas geográficas específicas del municipio para la prestación del servicio público de aseo. Estas permiten definir la estructura logística global de la operación y articular las diferentes microrutas que conforman el sistema de recolección y transporte. Por su parte, las microrutas constituyen la unidad operativa específica de ejecución del servicio, definida técnicamente mediante recorridos detallados en los cuales se establecen aspectos tales como frecuencias de prestación, horarios de atención, sectores intervenidos, tipo de vehículo asignado, cantidad estimada de usuarios, tiempos operativos y trayecto exacto que debe ejecutar cada vehículo recolector durante la jornada.

Una vez realizado el análisis comparativo entre la información obtenida durante la visita fiscal y los registros posteriormente aportados por el sujeto de control, tales como el plan operativo y las actas de visita a la base de operación producto de la información recolectada en campo, se evidenciaron inconsistencias que limitan la trazabilidad y la verificación efectiva de la operación.

Particularmente, para los meses de enero y febrero de 2025 no se evidenció soporte documental correspondiente a fichas IBRT, actas de visita relacionados con actividades de seguimiento y verificación en la base de operaciones; en cuanto a los siguientes meses se evidencia la ausencia de las actas de la siguiente forma:

Mes	Días del mes que no tienen actas a base de operaciones
Marzo	1,2,5,8,9,16,20,23,24,26,28,30
Abril	4,5,6,9,11,12,13,14,15,16,17,18,19,20,26,27
Mayo	1,4,8,9,10,11,12,13,15,16,18,21,22,23,24,25,31
Junio	1,2,3,6,7,8,11,14,15,22,23,29,30
Julio	3,4,6,7,13,14,16,17,19,20,21,24,25,26,27
Agosto	1,2,3,10,12,15,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27,29,30,31
Septiembre	3,4,5,6,7,10,11,13,14,16,18,19,21,23,26,27,28
Octubre	3,4,6,9,11,12,13,17,18,19,20,21,23,26,31
Noviembre	1,2,3,7,9,10,12,14,16,17,18,23,24,25,27
Diciembre	2,3,4,5,7,8,12,13,14,15,16,17,20,21,22,25,26,27,31.

Tabla 4. Relación de días y meses al año que no presentaron acta a la base de operaciones Fuente: Elaboración equipo auditor.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

17 de 70

Ref: A/CI-8

La ausencia de soportes documentales completos y continuos impide verificar de manera objetiva el ejercicio permanente de la interventoría frente al operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., particularmente considerando que las actividades asociadas al componente de recolección y transporte requieren seguimiento operativo diario debido a la naturaleza continua del servicio público de aseo y a la necesidad de garantizar control permanente sobre la operación de la flota vehicular y ejecución de las rutas programadas.

Durante la inspección en campo se identificó la presencia de seis (6) vehículos compactadores y cinco (5) vehículos que, de acuerdo con la información suministrada por el operador e interventoría durante la jornada, no se encontraban en la base de operaciones por estar ejecutando actividades de recolección en diferentes sectores del municipio o porque salían directamente desde el relleno sanitario.

Sin embargo, al revisar las fichas aportadas por la interventoría para la misma fecha, únicamente se identificó un registro asociado a la ruta No. 101024, correspondiente al sector Las Brisas, mientras que no se evidenciaron soportes equivalentes para las demás rutas que, según la información recopilada en campo, estaban siendo ejecutadas por vehículos que no se encontraban en la base de operaciones al momento de la visita. Entre estas se encuentran las rutas asociadas a los sectores Calles Centro (106038), Carretas Centro (106039), Kennedy (101004), Rural Vuelta Colombia (108032) y otras operaciones que, de acuerdo con la información levantada durante la inspección, se encontraban activas durante la jornada.

Adicionalmente, se evidenció que la información suministrada por la interventoría contiene registros de cierre de operación ("Fin de ruta") asociados a diferentes códigos operativos; sin embargo, no se encontraron soportes completos, consistentes y trazables que permitieran verificar de manera integral la totalidad de las rutas observadas durante la visita fiscal, ni establecer la correspondencia entre los vehículos identificados en campo, las rutas efectivamente ejecutadas y los registros documentales que acreditan las actividades de seguimiento, supervisión y control desarrolladas por la interventoría.

Esta situación dificulta la validación objetiva de la ejecución real de las microrutas programadas, limita la trazabilidad operativa de la prestación del servicio y restringe la posibilidad de verificar el cumplimiento efectivo de las labores de control ejercidas sobre las actividades de recolección y transporte de residuos sólidos. Asimismo, se evidenciaron inconsistencias entre las microrutas reportadas en los soportes operativos y aquellas definidas en el Plan Operativo vigente, circunstancia que impide establecer con claridad la correspondencia entre la planeación de la operación y su ejecución efectiva en campo.

En consecuencia, la información aportada no resulta suficiente para acreditar integralmente el seguimiento realizado por la interventoría durante la jornada auditada, ni permite verificar la aplicación efectiva de la metodología definida para el proceso IBRT, toda vez que persisten vacíos de información que afectan la trazabilidad, confiabilidad y consistencia de los registros utilizados para soportar el control operativo de las rutas de recolección y transporte de residuos sólidos en el municipio de Pereira.

RUTA OBSERVADA EN VISITA FISCAL	SECTOR	EVIDENCIA EN FICHAS IBRT APORTADAS
101024	Remanso y Guayabal / Las Brisas	Sí (registro identificado)
101023	Villa Santana	No evidenciado
108033	Rural Altagracia	No evidenciado
106038	Calles Centro	No evidenciado
106039	Carretas Centro	No evidenciado
101004	Kennedy	No evidenciado
108032	Rural Vuelta Colombia	No evidenciado
Ruta Grandes Generadores	Grandes Generadores	No evidenciado
Ruta Avenidas Principales	Avenidas Principales	No evidenciado

Tabla 5. Comparativo entre rutas identificadas durante la visita fiscal y registros aportados por la interventoría Fuente: Propia

Esta situación evidencia debilidades en la trazabilidad de la información utilizada por la interventoría para acreditar el seguimiento operacional de las microrutas y limita la verificación objetiva del cumplimiento de las obligaciones de control y supervisión sobre el componente de recolección y transporte.

Las microrutas representan el principal mecanismo de organización, seguimiento y control operativo de la prestación del servicio, toda vez que permiten verificar aspectos asociados al cumplimiento de frecuencias, cobertura efectiva, continuidad operativa, tiempos de recolección, atención de sectores críticos y trazabilidad de la operación mediante herramientas de monitoreo y seguimiento, tales como sistemas GPS y reportes operacionales. En consecuencia, la adecuada estructuración, actualización y control de las microrutas constituye un elemento esencial para garantizar la eficiencia operativa del servicio público de aseo y facilitar las actividades de interventoría ejercidas por la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P sobre el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P.

Entre los aspectos observados durante la inspección en campo, se evidenció la presencia de un vehículo compactador que no contaba con extintor, así como una volqueta que no disponía de conos reflectivos, elementos mínimos requeridos para la atención de emergencias y contingencias operativas en vía pública, así como para la gestión segura de incidentes asociados a la operación de recolección y transporte de residuos sólidos; por lo anterior, se realizaron recomendaciones orientadas a la verificación y corrección de estos aspectos, con el fin de garantizar que los vehículos contaran con los implementos completos antes de su salida operativa.

La ausencia de dichos elementos representa una condición de riesgo frente a la seguridad operacional de los trabajadores, usuarios de la vía y comunidad en general, especialmente considerando que este tipo de vehículos desarrollan actividades permanentes en Espacio público y zonas urbanas de alto flujo vehicular.

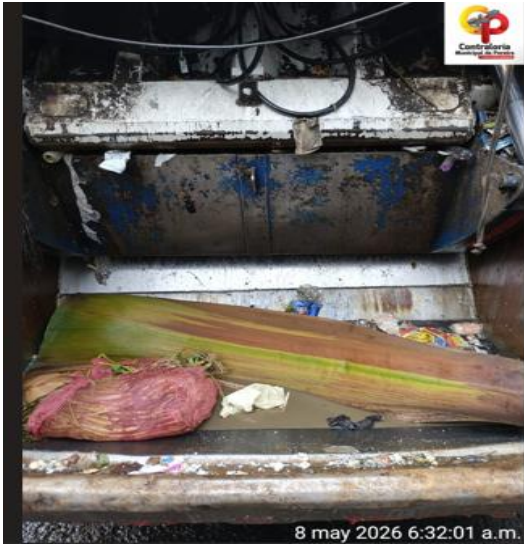
De igual manera, durante la verificación operativa se observó que algunos elementos complementarios necesarios para la adecuada atención de contingencias menores y

 Contraloría Municipal de Pereira	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA			
	INFORME FINAL			
	CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
	FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	19 de 70

Ref: A/CI-8

limpieza inmediata en vía pública, tales como escobas, cepillos y palas, no se encontraban disponibles directamente en los vehículos recolectores inspeccionados. Frente a esta situación, el operador manifestó que dichos implementos permanecían almacenados en puntos operativos denominados “cuartillos”. No obstante, esta condición podría limitar la capacidad de respuesta inmediata frente a eventos de dispersión de residuos sólidos durante la operación, afectando las condiciones de limpieza, salubridad y control operativo que deben garantizarse durante la prestación del servicio público de aseo.

Adicionalmente, durante la inspección visual realizada a uno de los vehículos compactadores, se evidenció acumulación de residuos sólidos en la parte posterior del sistema de compactación y sobre las plataformas de apoyo del vehículo, observándose residuos expuestos posteriores al proceso de descarga o compactación, como se aprecia en la siguiente imagen.

REGISTRO FOTOGRÁFICO	
Atesa de Occidente S.A.E.S.P	
 8 may 2026 6:27:20 a.m.	 8 may 2026 6:32:01 a.m.
Fuente visita fiscal 08/05/26 Imagen N°3. Vehículo compactador con Residuos sólidos.	Fuente visita fiscal 08/05/26 Imagen N°4. Vehículo compactador con Residuos sólidos.

Fuente: Equipo auditor. Visita fiscal 8 de mayo de 2025

 Contraloría Municipal de Pereira	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA			
	INFORME FINAL			
	CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
	FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	20 de 70
Ref: A/CI-8				

REGISTRO FOTOGRÁFICO	
Atesa de Occidente S.A.E.S.P	
 8 may 2026 6:44:52 a.m.	
Fuente visita fiscal 08/05/26 Imagen N°5. Volqueta con Residuos sólidos.	Fuente visita fiscal 08/05/26 Imagen N°6. Vehículo compactador con Residuos sólidos.

Fuente: Equipo auditor. Visita fiscal 8 de mayo de 2025

Esta situación evidencia deficiencias en las condiciones de limpieza y alistamiento operativo de la flota vehicular antes del inicio de la jornada, dejando claro que los vehículos deben ser lavados y encontrarse en óptimas condiciones antes de salir a la microruta. Esta condición genera riesgos asociados a dispersión de residuos, generación de lixiviados, proliferación de vectores, afectaciones sanitarias y deterioro de las condiciones ambientales durante la prestación del servicio.

Así mismo, dichas condiciones podrían reflejar debilidades en los controles operativos y de seguimiento implementados por la interventoría frente a los protocolos de limpieza, inspección preoperacional y verificación de condiciones sanitarias de los vehículos destinados a la recolección y transporte de residuos sólidos, considerando que el vehículo fue despachado en dichas condiciones.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se evidenció la información correspondiente al plan operativo, la cual fue suministrada por el sujeto de control en atención a la solicitud No. 1 – MOD 31 Acta de Solicitud de Información, constituyéndose en un insumo técnico fundamental para el análisis efectuado por este ente de control.

En dicha solicitud, la entidad allegó el plan operativo, documento que adquiere una importancia estratégica dentro del esquema de interventoría toda vez que, constituye el



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

21 de 70

Ref: A/CI-8

instrumento técnico que contiene la planeación detallada de la operación del servicio público de aseo, incluyendo la definición de macrorutas y microrutas, sectores atendidos, frecuencias de recolección, horarios de prestación, cobertura y demás condiciones necesarias para la ejecución del servicio. Por su naturaleza, este documento se convierte en la principal herramienta de referencia para la programación de las actividades de seguimiento, dado que es el insumo base con el cual la interventoría inicia su control conforme a los lineamientos establecidos en el manual IBRT, con el fin de realizar la validación de la ejecución contractual y la verificación del cumplimiento de las obligaciones operativas del concesionario.

En consecuencia, la confiabilidad, actualización y consistencia de la información contenida en el plan operativo resultan determinantes para garantizar la efectividad de la interventoría, la trazabilidad de la operación y la adecuada prestación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira.

Dentro del análisis al plan operativo, se reconoce que este instrumento adquiere especial relevancia para el ejercicio de interventoría, toda vez que debe constituirse en la principal herramienta de seguimiento y verificación de la ejecución contractual. A partir de dicha información, la interventoría debe validar permanentemente el cumplimiento de las frecuencias programadas, la ejecución efectiva de las rutas asignadas, la disponibilidad operativa de la flota vehicular, la trazabilidad de los recorridos, la atención de contingencias operativas y la correspondencia entre la planeación operacional y la prestación real del servicio en campo.

Por lo tanto, la consistencia, actualización y control del plan operativo resultan determinantes para garantizar la adecuada prestación del servicio público de aseo y el cumplimiento de las obligaciones contractuales asociadas al componente de recolección y transporte de residuos sólidos en el municipio de Pereira.

No obstante, en el marco de la presente actuación fiscal se evidenciaron inconsistencias entre la información contenida en el plan operativo suministrado por el operador y los mapas cartográficos de microrutas aportados como soporte técnico de la operación. Durante la revisión documental efectuada por este ente de control, se observó que determinadas frecuencias operativas descritas en el plan operativo no guardan plena coherencia con la información representada en los mapas de rutas, particularmente en lo relacionado con días de prestación, organización territorial de sectores atendidos y programación operativa de determinadas microrutas.

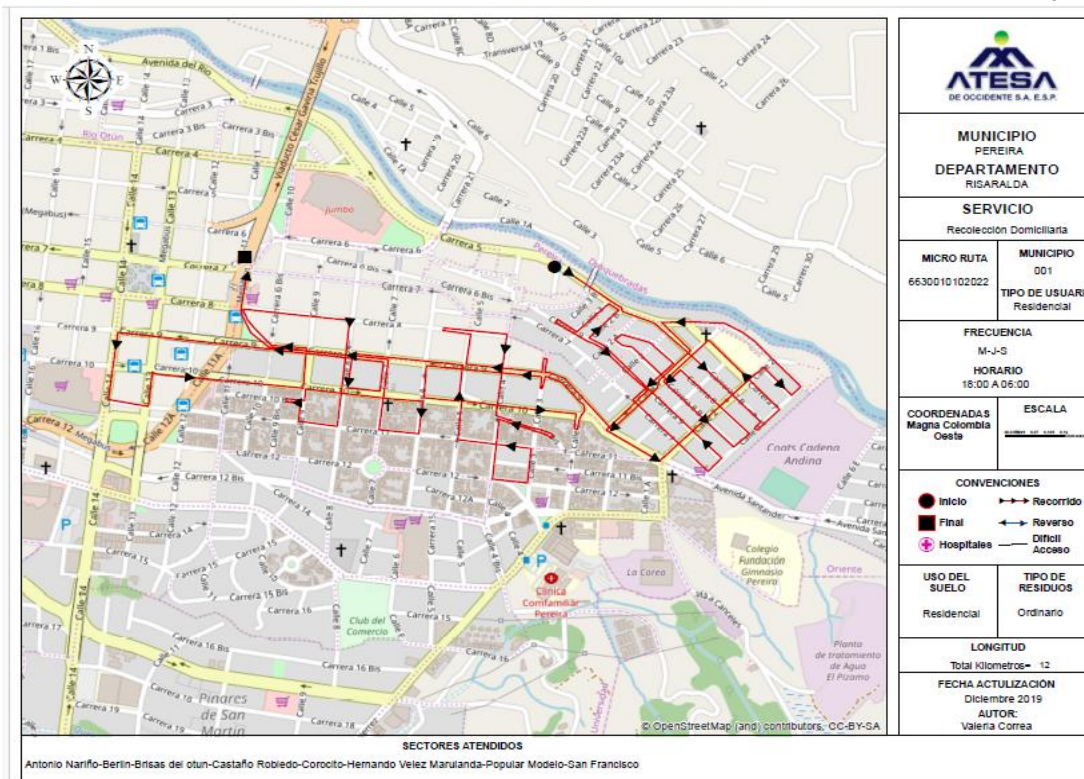


Imagen N°7. Recolección domiciliaría

Tal situación adquiere especial relevancia frente a la microruta correspondiente al sector Las Brisas, toda vez que durante la visita fiscal realizada el día 08 de mayo de 2026 se evidenció en operación una ruta recolectora asociada al sector de la imagen 7, observándose la salida del vehículo dentro de la jornada operativa programada del viernes. Sin embargo, al efectuar el análisis comparativo entre el plan operativo y el mapa cartográfico de la microruta suministrado por el operador, se identificó que la frecuencia reportada para dicha ruta corresponde a una operación programada para los martes, jueves y sábado (M-J-S), en jornada nocturna comprendida entre las 18:00 y las 06:00 horas.

Asimismo, la microruta evidencia una delimitación territorial Específica para los sectores Antonio Nariño, Berlín, Brisas del Otún, Castaño, Robledo, Corocito, Hernando Vélez Marulanda, Popular Modelo y San Francisco, información que debe guardar correspondencia directa con la planeación operativa contenida en el plan de rutas y con la ejecución real observada en campo.

No obstante, la operación identificada durante la visita fiscal no presentó claridad suficiente respecto a la correspondencia entre la frecuencia programada y la jornada efectivamente ejecutada, situación que podría evidenciar debilidades en la actualización, control y trazabilidad del plan operativo utilizado como herramienta de seguimiento por parte de la interventoría.

Las inconsistencias identificadas entre los documentos operativos, los mapas cartográficos y la operación observada en campo limitan la posibilidad de verificar de manera precisa el cumplimiento de frecuencias, horarios y recorridos efectivamente ejecutados por el operador, afectando la confiabilidad de la información utilizada para el seguimiento contractual y operativo del servicio. En consecuencia, resulta necesario que la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P, en ejercicio de sus funciones de interventoría, fortalezca los mecanismos de control y validación de la información operativa reportada por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., garantizando que exista plena coherencia entre los documentos de planeación, los soportes cartográficos, los sistemas de trazabilidad y la operación efectivamente desarrollada en campo.

La ausencia de controles efectivos o la debilidad en los mecanismos de supervisión podría comprometer la capacidad institucional de la Empresa de Aseo de Pereira para garantizar el adecuado cumplimiento del objeto contractual y la correcta prestación del servicio público de aseo bajo el esquema de interventoría ejercido sobre el operador.

Bajo esta perspectiva, resulta importante señalar que el ejercicio de interventoría constituye un componente esencial para la protección del interés público, la adecuada ejecución de los recursos asociados a la prestación del servicio y el cumplimiento de las condiciones técnicas, operativas, ambientales y regulatorias establecidas para la operación.

3. CONCLUSIONES SOBRE LOS OBJETIVOS

- Revisar la gestión adelantada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A E.S.P. al componente de recolección y transporte de residuos sólidos en el municipio de Pereira, en cumplimiento de la normatividad ambiental y el principio de sostenibilidad ambiental.

La revisión documental, el análisis de la información suministrada y las verificaciones efectuadas en campo permitieron evidenciar inconsistencias entre los instrumentos operativos utilizados para la planeación y seguimiento del servicio, particularmente entre el Plan Operativo, los mapas cartográficos de microrutas, los registros de interventoría y las condiciones observadas durante las visitas fiscales. Estas diferencias limitan la posibilidad de verificar de manera objetiva el cumplimiento de frecuencias, horarios, recorridos y demás obligaciones operativas a cargo del operador, afectando la confiabilidad de la información empleada para el control contractual y la toma de decisiones.

- Conceptuar sobre los resultados obtenidos por Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P con relación a la recolección y transporte de residuos Sólidos en el municipio de Pereira.

Se conceptúa que si bien la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. dispone de procedimientos y herramientas orientadas al ejercicio de la interventoría, los resultados obtenidos evidencian oportunidades de mejora en los procesos de seguimiento, control operativo, gestión documental, validación de la información y verificación en campo, con el



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

24 de 70

Ref: A/CI-8

fin de garantizar que el componente de recolección y transporte de residuos sólidos se desarrolle bajo criterios de eficiencia, continuidad, calidad, sostenibilidad ambiental y adecuada protección de los recursos públicos comprometidos en la prestación del servicio. Toda vez que en algunos resultados obtenidos por la empresa de Aseo no representan confiabilidad, actualización y consistencia de la información, específicamente la relacionada con el Plan Operativo que resultan determinantes para garantizar la efectividad de la interventoría, la trazabilidad de la operación y la adecuada prestación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira.

- Emitir concepto sobre el control fiscal interno en el proceso evaluado

La Contraloría Municipal de Pereira como resultado de la Actuación Especial de fiscalización adelantada, atribuye un resultado DE 2.0 arrojando una calificación **CON DEFICIENCIAS** para la vigencia 2025, en concordancia con la calificación obtenida en el *PT 03 AEF - Caracterización de Riesgos y Controles*

4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada, la Contraloría Municipal de Pereira conceptúa que la gestión evaluada es **CON OBSERVACIONES**, de conformidad con las situaciones evidenciadas durante el desarrollo del proceso auditor, por los siguientes aspectos:

5. Debilidades en la actualización del Manual de Procesos y Procedimientos de interventoría- IBRT
6. Presunta incidencia disciplinaria y penal. Por omisión en las actividades de seguimiento de interventoría por parte de ASEO, del mes de enero 2025- aunado a presuntas inconsistencias en documentos públicos utilizados como soporte de control –
7. Debilidades en la actualización, consistencia del PLAN OPERATIVO, mecanismos utilizados por la interventoría para el seguimiento de las microrutas de recolección y transporte de residuos sólidos.
8. Debilidades en el ejercicio de la interventoría técnica, operativa y de control sobre la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos ejecutados por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P.
9. Obstaculización al ejercicio del control fiscal y deficiencias en el ejercicio de la interventoría del contrato de operación del servicio público de aseo – con posible incidencia sancionatoria.

10. Debilidades en la documentación y soporte de las actividades de interventoría realizadas sobre la base de operaciones, talleres, áreas de mantenimiento y parque automotor del operador

11. 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 es **CON DEFICIENCIAS** con lo relacionado a la gestión de los residuos sólidos en recolección y transporte por parte de la Empresa de Aseo de Pereira; toda vez que, los controles relacionados con las actividades descritas en el Manual de procesos y procedimientos para el componente IBRT y las acciones ejecutadas para dar cumplimiento al Contrato 001-2007 como entidad interventora del operador ATESA mitigan los riesgos determinados por la auditoría, pero no elimina por completo el riesgo asociado, de acuerdo a la calificación obtenida en el *PT 03 AEF Caracterización de Riesgos y Controles*.

12. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No se generando beneficios producto de la actuación especial de fiscalización realizada por la Contraloría Municipal de Pereira, derivado del control fiscal, de las acciones de mejora implementadas por los sujetos y puntos de control como consecuencia de las observaciones, hallazgos y pronunciamientos emitidos por la Contraloría Municipal de Pereira y/o de las actividades de control social y participación ciudadana, cuantificables o cualificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

13. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y PROCESOS SANCIONATORIOS

En el desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron (escribir la cantidad de hallazgos en número y letras) hallazgos, como se relaciona a continuación "Deben estar estructurados con los criterios respectivos: Título del hallazgo, Condición, Fuente de criterio y Criterio, Causa y Efecto, Derecho de contradicción, Pronunciamiento de la Contraloría sobre cada respuesta."

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS Y PROCESOS SANCIONATORIO DE LA AEF

Tipo de Hallazgos	Cantidad	Valor en pesos
-------------------	----------	----------------



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

26 de 70

Ref: A/CI-8

Administrativas	06	
Disciplinarias	01	
Fiscales	00	\$0
Penales	01	
Sancionatorias	01	

HALLAZGO ADMINISTRATIVA NO. 01: DEBILIDADES EN LA ACTUALIZACIÓN DEL MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE INTERVENTORÍA- IBRT

Condición: La Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P cuenta con un Manual de procesos y procedimiento para la Interventoría IBRT para el seguimiento al servicio público de aseo prestado por el operador ATESA; no obstante, durante el desarrollo del proceso auditor se evidenció que dicho instrumento presenta desactualización frente a las actividades y metodologías actualmente implementadas por la entidad en el componente de recolección y transporte de residuos sólidos, Específicamente aquellos asociados al proceso Gestión Operativa – IBRT, código M-GOIBRT-01.

Durante la visita y requerimientos efectuados por este ente de control, la entidad manifestó que actualmente se encuentra implementando una metodología distinta para realizar la interventoría; sin embargo, a la fecha de la visita fiscal no se evidenció acto administrativo, documento aprobado, procedimiento oficializado o control documental que soporte formalmente la implementación de dicha metodología dentro del sistema de gestión institucional. Lo anterior evidencia debilidades en la actualización, formalización y control documental de los instrumentos utilizados para el ejercicio de la interventoría.

Criterio:

- Ley 87 de 1993 “*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*”. Artículo 2. Objetivos del Sistema del 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*”. h. “*Velar porque la entidad disponga procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características*”.
- Manual interventoría al servicio público de aseo prestado por el operador – Código M-GOIBRT-01 aprobado el 21 – 06 -2022. Versión 1. Lineamientos interventoría a la operación de IBRT en campo.
- Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo No. 001 de 2007 suscrito entre de Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. y la Empresa ATESA de Occidente SAS E.S.P. *Cláusula 14. Interventoría.*

Respuesta del Sujeto o derecho de contradicción a la observación:

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	27 de 70

La Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. cuenta con un Manual de Procesos y Procedimientos para la Interventoría al Servicio Público de Aseo prestado por el operador, identificado dentro del proceso Gestión Operativa – IBRT. No se desconoce que dicho instrumento requiere actualización frente a algunas metodologías que se han venido implementando con ocasión del fortalecimiento progresivo de la interventoría.

Sin embargo, la existencia de una actualización en trámite no puede ser entendida como ausencia de control, omisión de interventoría o incumplimiento sustancial de las obligaciones de seguimiento. La Ley 87 de 1993 [directivas de control interno], al regular el sistema de control interno, reconoce la importancia de disponer mecanismos adecuados de planeación, verificación, gestión documental y mejora institucional.

Debe precisarse, además, que el manual objeto de evaluación para la vigencia auditada 2025 corresponde al instrumento vigente y rendido para dicha anualidad. En ese sentido, si durante la visita o en la valoración del equipo auditor se contrastaron actividades de campo frente a metodologías o ajustes propios del proceso de actualización previsto para 2026, se solicita aclarar dicha circunstancia, toda vez que no resulta técnicamente procedente valorar la ejecución de la vigencia 2025 con base en una metodología que se encontraba en proceso de ajuste, formalización o consolidación posterior.

El contrato, en su cláusula 14, establece que la Empresa verificará la ejecución del contrato directamente o por conducto de terceros contratados para el efecto. La cláusula 14.3 detalla obligaciones específicas de interventoría, tales como supervisar al operador, formular observaciones, requerir correctivos, controlar horarios y frecuencias conforme al plan operativo del operador, elaborar informes y realizar reuniones mensuales.

La Empresa ha venido ejerciendo tales funciones mediante distintos mecanismos de seguimiento, fichas, oficios, reuniones, reportes y verificaciones.

La actualización del manual busca formalizar y robustecer metodologías que se han venido implementando, entre ellas la visita a base de operaciones, pero ello no implica que antes de dicha actualización la interventoría fuera inexistente.

La actualización oficial del Manual IBRT se encuentra prevista para la vigencia 2026 y está en proceso de formalización y posterior socialización con el operador. Esta actuación corresponde a una acción de mejora institucional orientada a fortalecer la trazabilidad, formalización y control documental de las metodologías utilizadas en campo.

Solicitud frente a la Observación No. 01:

Se solicita tener por aclarada la observación y, en caso de mantenerse, clasificarla exclusivamente como administrativa, asociada a una acción de mejora relacionada con la formalización y actualización del Manual IBRT, sin connotación disciplinaria, fiscal, penal o sancionatoria.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

28 de 70

Ref: A/CI-8

Analizada la respuesta presentada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P., este ente de control considera que los argumentos expuestos no desvirtúan la condición observada. La condición observada se fundamenta en que el instrumento oficial que regula el proceso de interventoría no refleja de manera actualizada las actividades, procedimientos y metodologías efectivamente implementadas por la entidad durante la vigencia auditada, generando una brecha entre el procedimiento documentado y la ejecución real del proceso. Toda vez que el sujeto de control manifestó en acta de visita fiscal que tan solo usaron las fichas hasta el mes de abril y que posteriormente hicieron la implementación en *google forms*.

De manera expresa el sujeto manifiesta que *"no se desconoce que dicho instrumento requiere actualización frente a algunas metodologías que se han venido implementando"* y posteriormente indica que *"la actualización oficial del Manual IBRT se encuentra prevista para la vigencia 2026 y está en proceso de formalización"*. Es importante aclarar que se está auditando la vigencia 2025, Es decir, la entidad acepta que las metodologías actualmente aplicadas en campo aún no se encuentran incorporadas formalmente dentro del manual vigente.

Por lo tanto, los argumentos expuestos por el sujeto de control no atacan el núcleo de la observación, por el contrario, reconocen la necesidad de actualización y formalización documental, por lo anterior se mantiene la observación y consolidarla como hallazgo administrativo.

Causa: Ausencia de las actualizaciones en las metodologías operativas implementadas en campo y los documentos oficialmente adoptados dentro del sistema de gestión de la entidad.

Efecto: Riesgo de inconsistencias de las actividades de seguimiento y control operativo, posibles diferencias en el control técnico, verificable y documentado sobre la prestación del servicio público de recolección y transporte de residuos sólidos.

HALLAZGO ADMINISTRATIVA No. 02 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL POR DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DURANTE EL MES DE ENERO DE 2025 Y POR PRESUNTAS INCONSISTENCIAS EN LOS DOCUMENTOS UTILIZADOS COMO SOPORTE DE LAS ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL CONTRACTUAL.

Condición: En desarrollo del proceso auditor adelantado a la Gestión de los residuos sólidos en recolección y transporte a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., se evidenció que durante el mes de enero de 2025 se continuó reconociendo y autorizando el pago de las actividades ejecutadas por el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. en desarrollo del Contrato de Operación No. 001 de 2007 y sus modificaciones, que en alcance 14.3 "obligaciones de carácter Específico de la interventoría", No 14.3.7 y 14.3.8 se estable la presentación de informes y reuniones mensuales para análisis del estado y avance del contrato de operación"

Del análisis de la información suministrada durante el proceso auditor se advierten circunstancias donde no se acredita de manera suficiente el ejercicio integral permanente y documentado de las actividades de supervisión e interventoría durante el mes de enero de 2025 donde se presentaron situaciones relacionadas con la vinculación del supervisor encargado del seguimiento contractual y que eran requeridas para verificar la efectiva prestación del servicio, que podrían comprometer la responsabilidad de los servidores públicos y particulares que intervienen en la ejecución y supervisión del Contrato de Operación No. 001 de 2007 circunstancia.

La supervisión contractual constituye un mecanismo esencial para garantizar que los recursos públicos sean ejecutados conforme a los principios de legalidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad y moralidad administrativa. En tal sentido, la validación de actividades y la autorización de pagos sin la existencia de soportes idóneos que acrediten el cumplimiento efectivo de las obligaciones contractuales representan una posible vulneración de los deberes funcionales asignados a quienes ejercen labores de seguimiento y control.

Así mismo, se evidenció que las actas diarias de visita a la Base de Operaciones, registros de control operativo, formatos de supervisión y demás documentos aportados como soporte de las actividades de seguimiento de las labores de supervisión realizadas a la empresa ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., presentaban diferencias e inconsistencias en las firmas atribuidas a los funcionarios responsables de la actividad de supervisión asignados tanto por Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P y de la misma forma por el supervisor quien recibe dicha visita en ATESA. Esta situación genera dudas sobre la autenticidad de los documentos utilizados como soporte del seguimiento contractual.

En caso de comprobarse que las firmas no fueron realizadas por los funcionarios a quienes se les atribuyen o que fueron incorporadas sin su autorización, se estaría afectando la confiabilidad y validez de los registros que respaldan las actuaciones de supervisión, lo que podría derivar en responsabilidades administrativas, disciplinarias o penales.

En este contexto, los hechos observados podrían dar lugar a la valoración de eventuales conductas relacionadas con los delitos contra la fe pública previstos en el Código Penal, especialmente aquellos vinculados con la falsedad en documento público, cuando se altere, modifique o consigne información contraria a la realidad en documentos destinados a demostrar el cumplimiento de obligaciones contractuales o la ejecución de actividades de supervisión.

De igual manera, si los documentos cuestionados fueron utilizados como fundamento para la aprobación de cuentas de cobro, certificaciones de cumplimiento o desembolsos económicos a favor del contratista, las autoridades competentes podrían evaluar la posible existencia de otras conductas punibles relacionadas con la obtención indebida de decisiones administrativas sustentadas en información presuntamente falsa.

Adicionalmente, la ausencia de una vigilancia continua y documentada sobre la operación contractual podría constituir una omisión en el cumplimiento de los deberes funcionales de supervisión, situación que deberá ser valorada por los organismos de control desde la

perspectiva disciplinaria, teniendo en cuenta que los servidores públicos están obligados a proteger los recursos públicos y a garantizar que las actuaciones administrativas se desarrollen con observancia de los principios constitucionales y legales que rigen la función pública.

La situación descrita también podría generar un riesgo cierto para el patrimonio público, en la medida en que no existe evidencia suficiente que permita acreditar que las actividades reconocidas económicamente fueron efectivamente verificadas por la entidad responsable del control contractual. Lo anterior compromete la confiabilidad de los mecanismos internos de supervisión y debilita la capacidad institucional para garantizar la adecuada prestación del servicio público de aseo.

Las posibles inconsistencias identificadas generan cuestionamientos sobre la autenticidad y confiabilidad de las actas utilizadas como soporte de las actividades de supervisión y control de la operación ejecutada por el contratista en las visitas a la Base de Operaciones, lo que limita la certeza respecto de la efectiva realización de las labores de seguimiento que debían garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En conclusión, de conformidad con las obligaciones de supervisión establecidas en el Contrato de Operación y sus respectivos otrosíes, se evidencia que la labor de supervisión no corresponde a una actividad meramente formal o pasiva, sino que constituye un ejercicio de control integral, permanente y debidamente documentado sobre la ejecución contractual.

En ese sentido, el Supervisor y/o Interventor tienen la responsabilidad de garantizar una verificación efectiva y objetiva de las actividades desarrolladas por el operador, asegurando la correspondencia entre la ejecución real de las obligaciones contractuales y la información consignada en los informes presentados. Asimismo, debe exigir la existencia de soportes suficientes, idóneos y verificables que respalden cada una de las actividades ejecutadas, así como velar por la adecuada conservación y organización de la documentación contractual, de manera que se garantice la trazabilidad, transparencia y control de todas las actuaciones derivadas de la ejecución del contrato.

Por consiguiente, la supervisión debe materializarse mediante actuaciones permanentes de seguimiento, verificación, control y documentación, orientadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la adecuada utilización de los recursos y la protección de los intereses de la entidad contratante.

Criterio: Mantener los criterios ya señalados, incorporando especialmente:

Constitución Política de Colombia. Artículo 209. *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Artículo 267, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019. Establece que la vigilancia y el control fiscal constituyen una función pública ejercida sobre la gestión fiscal de la

administración y de los particulares o entidades que administren, manejen o inviertan fondos o bienes públicos.

Artículo 268 numerales 1, 4 y 12. Faculta a los organismos de control fiscal para exigir informes, acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y determinar responsabilidades derivadas de la gestión fiscal.

Ley 80 de 1993, *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Artículos 23, 26 y 32. Principios de la contratación Estatal.

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". Artículo 83 Las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado mediante supervisión o interventoría. La supervisión comprende el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato. Artículo 84. La supervisión e interventoría implica el seguimiento permanente al cumplimiento de las obligaciones del contratista y la obligación de informar cualquier circunstancia que ponga en riesgo la ejecución contractual.

LEY 87 DE 1993. "*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*" Artículo 2. Establece como objetivos del control interno garantizar la eficacia, eficiencia y economía en todas las operaciones, así como asegurar la confiabilidad de la información y la protección de los recursos públicos. Artículo 4. Obliga a las entidades a implementar mecanismos de verificación, evaluación y control que permitan detectar desviaciones y adoptar correctivos oportunos.

Contrato de operación No. 001 y otros íes Interventoría de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P.

Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario, modificada por la Ley 2094 de 2021. Artículo 38. Deberes. Particularmente los deberes funcionales relacionados con la vigilancia, control y cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos.

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones.
2. Vigilar y salvaguardar los bienes, valores, documentación e información que por razón de sus funciones se encuentren bajo su RESPONSABILIDAD.
3. Ejercer sus funciones consultando los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
4. Adoptar los mecanismos de control y seguimiento necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

32 de 70

Ref: A/CI-8

Artículo 39. Prohibiciones. Omitir, retardar o no cumplir oportunamente las funciones propias del cargo. Permitir, tolerar o facilitar situaciones contrarias a la ley o a los procedimientos establecidos.

Artículo 53. Falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria toda conducta realizada por acción u omisión que implique incumplimiento de deberes, extralimitación de funciones, violación del régimen de prohibiciones o desconocimiento del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

Respuesta del Sujeto o derecho de contradicción a la observación:

La interventoría recae institucionalmente en la Empresa de Aseo, la cual cuenta con equipo de planta y apoyo profesional para su ejecución. Si bien pueden existir contratistas vinculados para apoyar actividades específicas, la interventoría se ejerce de manera integral mediante diferentes acciones desarrolladas durante la vigencia, y no exclusivamente a través de una persona, formato o acta determinada.

La Ley 1474 de 2011 establece que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de supervisor o interventor, según corresponda. Esa vigilancia comprende seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, pero no exige que la totalidad del control se materialice en un único formato o en una única actividad de visita.

El contrato confirma esta interpretación. La cláusula 14.3 establece diversas formas de ejercicio de la interventoría: supervisar al operador y sus recursos, formula observaciones, requerir correctivos, controlar horarios y frecuencias, informar daños, verificar pólizas, elaborar informes, realizar reuniones mensuales, participar en emergencias, verificar prestación en festivos y domingos cuando se programe atención, controlar transporte a sitios autorizados y verificar atención de usuarios.

De lo anterior se desprende que la interventoría no se reduce a las actas de visita a base de operaciones. Es un sistema de actuaciones contractuales, técnicas y documentales que debe valorarse integralmente. Durante la vigencia 2025, y particularmente respecto del componente de recolección y transporte, la Empresa adelantó seguimiento mediante fichas, reportes, reuniones con el operador, oficios y requerimientos. Conforme a la información suministrada al equipo auditor, en la Solicitud No. 1, numeral 6 y numeral 6.2, se aportaron evidencias relacionadas con el seguimiento a este componente, incluyendo fichas de seguimiento y demás documentos que soportan actividades de interventoría.

La actividad de visita a la base de operaciones corresponde a una metodología de fortalecimiento del seguimiento. Dicha actividad tuvo una fase de prueba e implementación a partir del mes de marzo de 2025, encontrándose actualmente incorporada dentro del proceso de actualización del Manual de Interventoría. Por tanto, no resulta procedente concluir que durante enero de 2025 no existió interventoría por el solo hecho de no evidenciarse actas correspondientes a una actividad que se encontraba en proceso de estructuración.

Además, debe recordarse que la cláusula 15 del contrato reconoce la autonomía técnica, económica, financiera y administrativa del operador. En virtud de esta cláusula, el operador ejecuta el contrato con sus propios medios tecnológicos, económicos, financieros, humanos y materiales. En armonía con ello, la cláusula 17 atribuye al operador la responsabilidad por la planificación de la operación, la organización, los equipos, los materiales, el personal y los recursos destinados a la operación.

Por tanto, las eventuales deficiencias operativas deben analizarse primero desde la responsabilidad contractual directa del operador, sin que puedan convertirse automáticamente en una omisión disciplinaria o penal de la interventoría, salvo que se acredite de manera concreta una conducta omisiva, dolosa o gravemente culposa de los responsables del seguimiento.

En cuanto a las presuntas inconsistencias en firmas, se solicita retirar la connotación penal propuesta.

El informe preliminar no individualiza técnicamente cada documento cuestionado, no establece con precisión la persona a quien se atribuiría cada firma, no aporta prueba técnica de falsedad, ni permite concluir la existencia de alteración documental. La simple apreciación visual de diferencias en firmas no resulta suficiente para sostener una presunta incidencia penal. Frente a las presuntas irregularidades advertidas en actas de visita a la base de operaciones, se solicita valorar el contexto operativo en el cual se diligenciaron dichos documentos. La Empresa aclara que, en los casos en que aparece escrito el nombre del supervisor o funcionario de ATESA de Occidente en el espacio correspondiente, la finalidad no fue suplantar una firma ni alterar el contenido del documento, sino dejar constancia de la persona que atendió la visita o suministró la información en campo.

Lo anterior obedeció a que, durante la implementación de esta metodología de visita a base de operaciones, se presentaron restricciones por parte del operador, incluida la instrucción de no firmar documentos de la interventoría. En tal sentido, la anotación del nombre de quien atendía la visita debe entenderse como una constancia de identificación de la persona que suministró información, y no como una firma atribuida fraudulentamente ni como alteración documental.

Adicionalmente, se solicita valorar que las visitas cuentan con evidencias, fotográficas y demás soportes que permiten verificar la realización de las actividades de seguimiento, así como la correspondencia de la información consignada en los formatos respectivos. Por tanto, no resulta procedente derivar una presunta incidencia penal a partir de una apreciación formal sobre el diligenciamiento de un espacio del formato, sin prueba técnica de falsedad, sin individualización precisa de cada documento cuestionado y sin acreditación de dolo, alteración o perjuicio.

La eventual falta de firma del operador o la anotación del nombre de quien atendió la visita pueden constituir un aspecto de mejora documental, pero no permiten concluir, por sí solas, la comisión de una conducta penal o disciplinaria.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

34 de 70

Ref: A/CI-8

Tampoco se evidencia daño fiscal, pago indebido o detrimento patrimonial determinado. En ese sentido, no puede afirmarse que se reconocieron actividades sin soporte cuando existen documentos de seguimiento, fichas, reuniones, oficios y reportes que hacen parte integral del ejercicio de interventoría.

Por lo expuesto, frente a esta observación, la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. solicita respetuosamente retirar la presunta incidencia disciplinaria y penal, por cuanto la conclusión del informe preliminar no valora integralmente la totalidad de actuaciones de seguimiento adelantadas durante la vigencia auditada, ni distingue entre una actividad metodológica nueva y el ejercicio general de la interventoría contractual.

Solicitud frente a la Observación No. 02:

Se solicita retirar la presunta incidencia disciplinaria y penal, por ausencia de individualización suficiente, falta de prueba técnica sobre supuestas inconsistencias documentales, existencia de soportes alternos de interventoría, falta de acreditación de daño fiscal y necesidad de diferenciar la responsabilidad operativa directa del operador conforme a las cláusulas 15 y 17 del contrato.

Subsidiariamente, en caso de mantenerse alguna consideración, se solicita que sea tratada exclusivamente como observación administrativa orientada mejorar el diseño de formatos, la identificación de quien atiende las visitas y el protocolo de firma o constancia de negativa de firma por parte del operador.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:

La respuesta presentada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. no desvirtúa los hechos observados. Por el contrario, confirma que las visitas a la base de operaciones constituyeron una metodología de seguimiento que apenas se encontraba en fase de implementación y fortalecimiento a partir del mes de marzo de 2025 y cuya incorporación formal al Manual de Interventoría aún se encontraba en proceso de actualización.

Tal circunstancia evidencia que, durante el período auditado desde enero 2 de 2025, la entidad no contaba con procedimientos, protocolos y mecanismos de seguimiento suficientemente estructurados, formalizados y estandarizados que permitieran ejercer una verificación integral, permanente, objetiva sobre las condiciones reales de ejecución del Contrato de Operación No. 001 de 2007.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contratado, disposición que impone a las entidades estatales el deber de ejercer un control permanente y efectivo sobre la ejecución contractual.

A su vez, el artículo 84 de la misma ley establece que los supervisores e interventores deberán exigir la calidad de los bienes y servicios, verificar el cumplimiento de las



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

35 de 70

Ref: A/CI-8

obligaciones contractuales y proteger los derechos de la entidad. Estas obligaciones legales no se satisfacen con la realización de actuaciones aisladas o esporádicas, ni con la existencia de controles informales o no estandarizados, sino mediante la implementación de mecanismos objetivos, verificables, oportunos y debidamente documentados que permitan acreditar de manera cierta el ejercicio de la vigilancia contractual.

En el mismo sentido, el Contrato de Operación No. 001 de 2007 establece, en el numeral 14.3 y particularmente en los numerales 14.3.7 y 14.3.8, **el deber de la interventoría de presentar informes y realizar reuniones periódicas de análisis y evaluación del estado y avance del contrato, obligaciones que materializan el deber de seguimiento permanente** (subrayado propio) y constituyen herramientas indispensables para la toma de decisiones, la detección oportuna de desviaciones operativas y la adopción de medidas correctivas.

La supervisión e interventoría contractual no constituyen actuaciones meramente formales o documentales. Por el contrario, representan instrumentos de control orientados a garantizar que la ejecución del contrato se desarrolle conforme a los principios de legalidad, eficacia, responsabilidad, transparencia y protección del interés general.

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios obligan a las entidades públicas a implementar mecanismos de control que permitan conocer de manera cierta, oportuna y verificable la forma en que se ejecutan las actividades contractuales sometidas a su vigilancia.

Así mismo, el artículo 269 de la Constitución Política establece el deber de las entidades públicas de diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno que garanticen el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la adecuada protección de los recursos públicos.

En concordancia con el mandato constitucional, el artículo 2 de la Ley 87 de 1993 dispone que el sistema de control interno tiene como finalidad proteger los recursos de la organización, garantizar la eficacia de las operaciones administrativas y asegurar la confiabilidad y oportunidad de la información y de sus registros. Igualmente, el artículo 4 ibidem establece la obligación de implementar mecanismos de verificación y evaluación que permitan determinar la eficacia de los controles, mientras que el artículo 6 atribuye a los directivos y representantes legales la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar dichos sistemas de control.

En el presente caso, aunque la entidad auditada manifiesta haber desarrollado actividades de seguimiento mediante fichas, reuniones, oficios y requerimientos, las explicaciones suministradas no acreditan la existencia de un sistema de interventoría suficientemente robusto, estandarizado y documentado que permita demostrar de manera integral, continua y verificable el ejercicio pleno de las obligaciones de supervisión durante el período auditado.

La inexistencia de protocolos plenamente implementados, la ausencia de metodologías formalmente adoptadas para las visitas a la base de operaciones y la insuficiencia de soportes que permitan reconstruir de manera completa la trazabilidad de las actuaciones de seguimiento evidencian debilidades de control que limitaron la capacidad institucional de verificar oportunamente las condiciones reales de ejecución del contrato y de demostrar, con evidencia suficiente y pertinente, el ejercicio efectivo de la interventoría.

Las debilidades advertidas adquieren especial relevancia tratándose de un contrato relacionado con la prestación de un servicio público esencial, cuya naturaleza exige la existencia de mecanismos de seguimiento permanente, documentado y técnicamente verificable que permitan garantizar la continuidad, calidad y eficiencia del servicio y la adecuada protección del interés público comprometido.

En consecuencia, el derecho de contradicción no desvirtúa la observación formulada. Por el contrario, las explicaciones suministradas permiten corroborar la existencia de deficiencias en el diseño, implementación, formalización y documentación de los mecanismos de seguimiento e interventoría, circunstancia que evidencia debilidades de control interno y de gestión contractual que afectan la trazabilidad, suficiencia y verificabilidad del ejercicio de la supervisión.

Por lo anterior, se CONFIRMA Y CONFIGURA EL HALLAZGO ADMINISTRATIVO, por cuanto se acreditó la existencia de debilidades en los mecanismos institucionales de seguimiento, control y documentación de la interventoría del Contrato de Operación No. 001 de 2007, situación que impidió demostrar de manera integral, permanente y verificable el ejercicio pleno de las obligaciones de supervisión contractual durante el período auditado, en contravención de los artículos 209 y 269 de la Constitución Política; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; los artículos 2, 4 y 6 de la Ley 87 de 1993; y las obligaciones contractuales previstas en el numeral 14.3 y los numerales 14.3.7 y 14.3.8 del Contrato de Operación No. 001 de 2007.

CONFIRMACIÓN DE LA PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

La respuesta presentada en ejercicio del derecho de contradicción no desvirtúa los hechos observados. Por el contrario, la entidad auditada reconoce expresamente que existieron situaciones en las cuales el operador se negó a suscribir determinados formatos de visita y que, ante dicha circunstancia, en algunos casos se procedió a consignar el nombre del funcionario que atendió la diligencia con el propósito de dejar constancia de su presencia.

Sin embargo, tal explicación resulta insuficiente para desvirtuar la observación formulada, pues evidencia la inexistencia de protocolos documentales claros, uniformes y previamente definidos para el manejo de situaciones relacionadas con la negativa de suscripción de actas y formatos de seguimiento por parte del operador.

La función de supervisión e interventoría no se limita a la realización material de visitas o verificaciones en campo. Su finalidad es generar evidencia objetiva, íntegra, verificable y jurídicamente confiable que permita demostrar el ejercicio efectivo del control contractual,



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

37 de 70

Ref: A/CI-8

la trazabilidad de las actuaciones adelantadas y la adopción oportuna de medidas correctivas frente a las situaciones identificadas.

Los documentos que soportan las actividades de interventoría constituyen instrumentos de prueba y de control de la gestión contractual, razón por la cual deben elaborarse bajo criterios de integridad, autenticidad, transparencia y confiabilidad, de manera que no generen incertidumbre sobre la forma en que se desarrollaron las actuaciones administrativas ni sobre la identidad de las personas que intervinieron en ellas.

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Tales principios exigen que las actuaciones administrativas y sus soportes documentales reflejen de manera cierta y verificable las circunstancias en las cuales se produjeron los hechos objeto de seguimiento y control.

Así mismo, el artículo 269 impone a las entidades públicas el deber de diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno que permitan garantizar el adecuado cumplimiento de sus fines y la confiabilidad de la información institucional.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 de la Ley 87 de 1993 establece que el sistema de control interno tiene como finalidad proteger los recursos de la organización y garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información y de sus registros, mientras que el artículo 4 dispone la obligación de implementar mecanismos de verificación y evaluación que permitan determinar la eficacia de los controles adoptados.

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021, dispone que los destinatarios del régimen disciplinario responden por el incumplimiento de sus deberes funcionales y por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones. A su vez, el artículo 39 establece el deber de cumplir la Constitución, la ley y los reglamentos, ejercer las funciones con diligencia, eficiencia e imparcialidad y asegurar el adecuado manejo de la documentación institucional.

En consecuencia, según respuesta de la empresa de ASEO de Pereira S.A ESP, en calidad de interventor del operador, manifestó que en ocasiones la empresa ATESA se negó a suscribir las actas o existían instrucciones empresariales de no firmar determinados formatos, el procedimiento funcionalmente correcto consistía en dejar expresa constancia de la negativa, describir las circunstancias de la diligencia, identificar a las personas presentes y adoptar mecanismos alternativos de acreditación de la visita, y no firmar por ellos, preservando en todo momento la integridad y claridad de los documentos de seguimiento.

La actuación advertida durante la auditoría evidencia debilidades en la gestión documental de la interventoría y en los mecanismos institucionales de control, en la medida en que se diligenciaron espacios destinados a firmas mediante anotaciones que podían generar incertidumbre respecto de la participación de terceros en la elaboración de los documentos y respecto de las circunstancias reales de la actuación administrativa.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

38 de 70

Ref: A/CI-8

En efecto, las explicaciones suministradas permiten concluir objetivamente que:

- a) Existieron actuaciones de seguimiento cuyos soportes no fueron suscritos por quienes atendieron las visitas;
- b) No se encontraban implementados procedimientos estandarizados para documentar la negativa de firma por parte del operador;
- c) Se utilizaron mecanismos documentales que podían afectar la claridad, trazabilidad y verificabilidad de las actuaciones de interventoría;
- d) Se evidenciaron debilidades en la gestión, custodia y control de los soportes documentales que respaldan las actividades de seguimiento contractual.

Estas circunstancias comprometen la suficiencia, integridad y confiabilidad de la evidencia producida por la interventoría, limitan la capacidad institucional para reconstruir de manera objetiva las actuaciones adelantadas y dificultan la demostración del ejercicio permanente y efectivo del control contractual.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-030 de 2023, reiteró que el derecho disciplinario tiene una finalidad preventiva y correctiva orientada a asegurar el adecuado funcionamiento de la administración pública y el cumplimiento de los deberes funcionales de los servidores públicos. En tal sentido, las falencias advertidas constituyen elementos objetivos que razonablemente ameritan ser puestos en conocimiento de la autoridad disciplinaria competente para que, con observancia del debido proceso y del principio de presunción de inocencia, determine la eventual existencia de responsabilidad individual.

En consecuencia, el derecho de contradicción no desvirtúa la observación formulada. Por el contrario, las explicaciones suministradas corroboran la existencia de debilidades en la actualización y formalización de los procedimientos de interventoría, insuficiencias en la trazabilidad documental de las actividades de seguimiento y falencias en la documentación de las visitas y soportes operativos, circunstancias que evidencian deficiencias en los mecanismos de control interno y en la gestión documental de la interventoría.

Por lo anterior, se CONFIRMAN el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, al encontrarse acreditadas debilidades en el diseño, implementación y documentación de los mecanismos de seguimiento e interventoría del Contrato de Operación No. 001 de 2007, particularmente respecto de:

- i) La actualización y formalización del Manual de Interventoría;
- ii) La trazabilidad y suficiencia de los soportes documentales de seguimiento;
- iii) La documentación y acreditación de las visitas a la base de operaciones y al parque automotor;

 Contraloría Municipal de Pereira	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA			
	INFORME FINAL			
	CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
	FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	39 de 70

Ref: A/CI-8

iv) La consistencia y confiabilidad de los registros relacionados con el seguimiento de rutas y planes operativos; y

v) La necesidad de fortalecer los protocolos de elaboración, custodia, conservación y verificación de la documentación que soporta las actividades de interventoría y las actuaciones de los órganos de control.

Las anteriores circunstancias configuran debilidades administrativas y constituyen indicios razonables de una posible inobservancia de los deberes funcionales de diligencia, custodia documental y adecuado ejercicio de la función de supervisión, aspectos cuya valoración definitiva corresponde a la autoridad disciplinaria competente.

CONFIRMACIÓN DE LA PRESUNTA INCIDENCIA PENAL

La respuesta al derecho de contradicción no desvirtúa los hechos advertidos durante la actuación fiscal. Por el contrario, la propia entidad reconoce expresamente que, ante la negativa del supervisor o funcionario de ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. de suscribir determinados formatos de visita, personal de la interventoría procedió a registrar el nombre de dicho funcionario en el espacio destinado a su firma, con el propósito de dejar constancia de la persona que atendió la diligencia.

Precisamente, esta circunstancia constituye el aspecto que reviste relevancia jurídica y que sustenta la permanencia de la presunta incidencia penal.

En efecto, la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, eficacia, imparcialidad y publicidad, conforme lo dispone el artículo 209 de la Constitución Política. Asimismo, el artículo 269 impone a las entidades públicas el deber de diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control que garanticen la confiabilidad, integridad y veracidad de la información institucional y de sus registros documentales.

En igual sentido, el artículo 2 de la Ley 87 de 1993 establece que el sistema de control interno tiene como finalidad garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información y de los registros de la entidad, mientras que el artículo 4 exige la adopción de mecanismos de verificación y evaluación que aseguren la integridad de las actuaciones administrativas y de sus soportes documentales.

Por su parte, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 disponen que la supervisión e interventoría contractual comprenden un seguimiento técnico, administrativo y jurídico debidamente soportado, verificable y ajustado a los principios de transparencia, responsabilidad y protección de los intereses públicos.

Bajo dicho marco normativo, si el supervisor del operador se negó a firmar los formatos de visita o existían instrucciones empresariales de no suscribir determinados documentos de interventoría, el procedimiento funcionalmente procedente consistía en dejar expresa constancia de la negativa de firma, describir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrolló la diligencia, identificar a las personas presentes y suscribir el documento únicamente por quienes efectivamente intervinieron en su elaboración.

Lo que jurídicamente no resultaba procedente era diligenciar el espacio expresamente reservado para la firma de un tercero que decidió no suscribir el documento, pues tal actuación tiene la potencialidad objetiva de generar incertidumbre sobre la autoría del registro, el alcance de la participación de quienes intervinieron en la diligencia y la capacidad probatoria del documento elaborado.

En el presente asunto se encuentran objetivamente acreditadas las siguientes circunstancias:

1. Existen documentos de seguimiento e interventoría en los cuales el espacio destinado a la firma del supervisor de ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. fue diligenciado mediante la anotación de su nombre por persona distinta.
2. La propia entidad reconoce que dichas anotaciones se realizaron debido a la negativa del operador de suscribir los formatos de visita.
3. Pese a dicha negativa, no se dejó exclusivamente la constancia de no suscripción ni se adoptaron mecanismos alternativos de acreditación documental previamente formalizados.
4. Las circunstancias de diligenciamiento de los formatos no se encontraban reguladas mediante procedimientos institucionales estandarizados y previamente establecidos.
5. La actuación desplegada generó una incertidumbre objetiva respecto de la autoría, alcance y capacidad probatoria de determinados soportes de interventoría, afectando su confiabilidad e integridad documental.

Estas circunstancias no permiten afirmar la configuración demostrada de una conducta punible ni constituyen una declaración de responsabilidad penal. La determinación sobre la existencia de tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad o responsabilidad individual corresponde exclusivamente a la jurisdicción penal, de conformidad con los artículos 29 y 250 de la Constitución Política.

Sin embargo, los hechos objetivamente advertidos durante la actuación fiscal poseen entidad suficiente para comprometer el bien jurídico de la fe pública documental y constituyen indicios razonables que ameritan su conocimiento por parte de la autoridad competente.

En consecuencia, el derecho de contradicción no desvirtúa la observación formulada. Por el contrario, las explicaciones suministradas corroboran la existencia de una deficiencia de especial relevancia en el manejo documental de las actuaciones de interventoría, al evidenciar actuaciones que afectan la confiabilidad, autenticidad, integridad y capacidad probatoria de los soportes documentales utilizados para acreditar el ejercicio de la supervisión contractual.

Por lo anterior, se CONFIRMA el hallazgo con presunta incidencia penal, para que las autoridades competentes, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales,

determinen si los hechos descritos tienen o no relevancia típica desde la perspectiva de los delitos contra la fe pública.

La confirmación de la presunta incidencia penal no constituye un juicio anticipado de responsabilidad ni desconoce el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Se trata exclusivamente del cumplimiento del deber constitucional y legal de poner en conocimiento de la autoridad competente hechos objetivamente advertidos durante la actuación fiscal que, por sus características, presentan entidad suficiente para ser valorados en sede penal.

CONCLUSIÓN

Las explicaciones expuestas en el derecho de contradicción no desvirtúan los hechos advertidos durante la actuación fiscal ni eliminan las debilidades identificadas en el ejercicio de la supervisión e interventoría contractual. Por el contrario, las manifestaciones efectuadas por la propia entidad auditada corroboran la existencia de falencias en la actualización y formalización de los procedimientos de interventoría, insuficiencias en la trazabilidad y gestión documental de las actividades de seguimiento y debilidades en la generación, conservación y acreditación de los soportes utilizados para demostrar el ejercicio del control contractual.

En particular, la entidad reconoce que determinadas actuaciones de seguimiento se desarrollaron bajo metodologías que se encontraban en proceso de implementación y que, ante la negativa del operador de suscribir algunos formatos, se optó por registrar el nombre de los funcionarios que atendieron las diligencias en espacios destinados a sus firmas, sin que existieran procedimientos institucionales previamente formalizados para documentar tales situaciones.

Estas circunstancias evidencian debilidades de control interno y de gestión documental que afectan la suficiencia, integridad, trazabilidad y confiabilidad de la evidencia producida por la interventoría, impidiendo acreditar de manera integral, permanente y objetivamente verificable el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento técnico, administrativo y jurídico previstas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, así como en las obligaciones contractuales derivadas del Contrato de Operación No. 001 de 2007.

De igual manera, las inconsistencias advertidas en algunos soportes documentales generaron una incertidumbre objetiva respecto de la autenticidad, autoría y alcance probatorio de determinados registros de interventoría.

En consecuencia, aun cuando las explicaciones suministradas no permiten afirmar la configuración demostrada de una conducta disciplinaria o penal ni constituyen prueba definitiva de responsabilidad individual, sí ponen de manifiesto la existencia de hechos objetivamente verificables, debidamente soportados y jurídicamente relevantes, que revelan deficiencias en el ejercicio de la supervisión e interventoría y que presentan entidad suficiente para ameritar su conocimiento por las autoridades competentes.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

42 de 70

Ref: A/CI-8

Por lo anterior, se CONFIRMA EL HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PRESUNTA INCIDENCIA PENAL, por cuanto se acreditaron:

- i) Debilidades en la formalización, implementación y documentación de los mecanismos de supervisión e interventoría;
- ii) Insuficiencias en la trazabilidad, integridad y confiabilidad de los soportes documentales de seguimiento contractual;
- iii) Deficiencias en los procedimientos de elaboración, manejo y conservación de la evidencia documental de las actividades de interventoría;
- iv) Circunstancias objetivas que generan incertidumbre sobre la autenticidad y alcance probatorio de determinados documentos utilizados como soporte de las actuaciones de seguimiento; y
- v) La posible inobservancia de deberes funcionales relacionados con la diligencia, custodia documental, transparencia y adecuado ejercicio de la función de supervisión.

La presente confirmación no constituye una declaración de responsabilidad disciplinaria o penal, ni comporta un juicio anticipado de culpabilidad. Corresponderá a las autoridades competentes, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, y con estricta observancia del debido proceso, la presunción de inocencia y las garantías de defensa y contradicción previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, determinar la eventual existencia de responsabilidades individuales y adoptar las decisiones a que haya lugar.

Causa: La situación observada obedece a debilidades en los mecanismos de supervisión, seguimiento y control implementados por la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., así como a deficiencias en la planeación, ejecución y documentación de las actividades de vigilancia contractual.

Igualmente, se evidenciaron falencias en la continuidad del seguimiento durante parte del período auditado, insuficiencia de mecanismos de validación independiente de la información suministrada por el operador y debilidades en los procedimientos de gestión documental y control de autenticidad de los soportes utilizados para acreditar actividades de supervisión e interventoría.

Estas circunstancias reflejan deficiencias en la aplicación de los controles internos y en el cumplimiento de las obligaciones de vigilancia permanente previstas en la normativa contractual y legal vigente.

Efecto: Debilitamiento de los mecanismos de seguimiento, supervisión e interventoría de la ejecución contractual, al evidenciarse presuntas omisiones en las actividades de control correspondientes al mes de enero de 2025, así como posibles inconsistencias en documentos públicos utilizados como soporte de dichas actuaciones, circunstancias que



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

43 de 70

Ref: A/CI-8

limitan la verificación objetiva, oportuna y documentada del cumplimiento de las obligaciones a cargo del operador.

Esta situación incrementa el riesgo de que actividades contractuales sean certificadas, avaladas o reportadas sin contar con soportes plenamente confiables, afectando la trazabilidad, integridad y credibilidad de la información que sustenta el ejercicio de la interventoría y el control contractual.

De igual forma, las presuntas inconsistencias identificadas en los documentos utilizados para acreditar las actividades de seguimiento generan cuestionamientos sobre la autenticidad y veracidad de la información reportada, lo que podría comprometer la eficacia de los mecanismos de control establecidos y afectar los principios de responsabilidad, transparencia, moralidad administrativa, eficacia y control que rigen la función administrativa.

Así mismo, los hechos observados evidencian una posible inobservancia de los deberes funcionales asociados al ejercicio de la interventoría y supervisión contractual, situación que podría dar lugar a la determinación de responsabilidades disciplinarias por presunto incumplimiento de las obligaciones de vigilancia, seguimiento y control a cargo de los servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades penales que sean objeto de evaluación por las autoridades competentes.

PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

Los hechos descritos evidencian una posible inobservancia de los deberes funcionales relacionados con el ejercicio oportuno, permanente y efectivo de la supervisión y control de la ejecución contractual, así como posibles deficiencias en la custodia, validación y verificación de la documentación utilizada para soportar las actividades de seguimiento.

La ausencia de evidencia suficiente que permita acreditar la realización integral de las actividades de supervisión e interventoría exigidas legal y contractualmente, aunada a las inconsistencias documentales identificadas en los registros aportados como soporte del seguimiento contractual, podría constituir una presunta transgresión de los deberes funcionales previstos en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, así como de las obligaciones establecidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad.

PRESUNTA INCIDENCIA PENAL

Durante la revisión documental efectuada en el marco de la presente Actuación Especial de Fiscalización se identificaron posibles inconsistencias en algunos de los documentos aportados como soporte de las actividades de supervisión, seguimiento y control contractual, entre ellos actas diarias de visita a la Base de Operaciones, formatos de supervisión y registros operativos asociados a la ejecución del Contrato de Operación No. 001 de 2007.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

44 de 70

Ref: A/CI-8

En el análisis realizado por el equipo auditor se observaron diferencias apreciables entre algunas de las firmas consignadas en dichos documentos y aquellas que reposan en otros soportes documentales aportados durante el proceso auditor, situación que genera incertidumbre respecto de la confiabilidad, integridad y autenticidad de la documentación utilizada para acreditar las actividades de supervisión e interventoría.

Si bien la presente actuación fiscal no tiene como propósito determinar la autenticidad de firmas o documentos, las inconsistencias observadas resultan relevantes desde la perspectiva del control fiscal, toda vez que dichos soportes constituyen elementos de prueba utilizados para acreditar la ejecución de actividades de seguimiento contractual y respaldar actuaciones asociadas al ejercicio de la supervisión e interventoría.

En consecuencia, se configura una situación que requiere ser aclarada por la entidad auditada dentro del ejercicio del derecho de contradicción, aportando los elementos de juicio, soportes documentales o explicaciones que permitan establecer la correspondencia, validez y confiabilidad de los documentos observados. De no lograrse su aclaración, los hechos podrían dar lugar a la evaluación de eventuales incidencias por parte de las autoridades competentes, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

HALLAZGO ADMINISTRATIVA NO. 03: DEBILIDADES EN LA ACTUALIZACIÓN, CONSISTENCIA DEL PLAN OPERATIVO, MECANISMOS UTILIZADO POR LA INTERVENTORÍA PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS MICRORUTAS DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Condición: La Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P allegó el plan operativo correspondiente a la operación ejecutada por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., documento que constituye el principal instrumento técnico de planeación, organización y seguimiento de las macrorutas y microrutas que ejerce el interventor asociadas a la prestación del servicio público de recolección y transporte de residuos sólidos en el municipio de Pereira.

No obstante, durante el desarrollo de la visita fiscal realizada por este ente de control el 8 de mayo del 2026, así como en la revisión posterior de la información complementaria remitida por la interventoría, se evidenciaron inconsistencias entre las rutas reportadas en el plan operativo, los mapas cartográficos de microrutas, las frecuencias programadas y la operación observada en campo, evidenciándose que algunas rutas observadas durante la visita fiscal no correspondían plenamente con la información contenida en el plan operativo inicialmente suministrado.

Las inconsistencias identificadas evidencian debilidades en los mecanismos de actualización, validación y control de la información operativa utilizada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. en ejercicio de la interventoría, afectando la trazabilidad y consistencia de los soportes técnicos empleados para supervisar la prestación del servicio público de aseo en el componente de recolección y transporte.

CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	45 de 70

Criterios:

- Ley 142 de 1994 “Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios”. Artículo 11. *Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos.*
- Decreto 1077 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”. ARTÍCULO 2.3.2.2.2.3.30. *Establecimiento de macrorutas y microrutas.* Las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán establecer las macrorutas y microrutas que deben seguir cada uno de los vehículos recolectores en la prestación del servicio, de acuerdo con las necesidades y cumpliendo con las normas de tránsito. Estas rutas deberán diseñarse atendiendo a la eficiencia en la asignación de recursos físicos y humanos.
- Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”. Artículo 2. Objetivos del Sistema del 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*”. e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.
- Manual interventoría al servicio público de aseo prestado por el operador – Código M-GOIBRT-01 aprobado el 21 – 06 -2022. Versión 1. Lineamientos interventoría a la operación de IBRT en campo.
- Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo No. 001 de 2007 suscrito entre de Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. y la Empresa ATESA de Occidente SAS E.S.P.. *Cláusula 14. Interventoría.*

Respuesta del Sujeto o derecho de contradicción a la observación: Respecto de los días señalados en el informe preliminar como días sin actas de visita a base de operaciones, se precisa que en dichas fechas se continuó realizando seguimiento al componente de recolección y transporte mediante los mecanismos habituales de interventoría, especialmente a través del seguimiento de rutas por parte del equipo en campo.

La cláusula 14.3.4 del contrato dispone que la interventoría deba controlar horarios y frecuencias programadas para los diferentes servicios, de acuerdo con las macrorutas y microrutas del plan operativo del operador. Esta cláusula es relevante porque el instrumento base para el seguimiento es el plan operativo del operador, no un plan creado unilateralmente por la interventoría.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

46 de 70

Ref: A/CI-8

De manera complementaria, la cláusula 14.4.3 establece que el diseño de macrorutas y microrutas es responsabilidad exclusiva del operador, y que el operador debe informar oportunamente a la interventoría los cambios de rutas, frecuencias y ajustes al sistema operativo del servicio. A su vez, la cláusula 14.4.5 obliga al operador a entregar a la interventoría el plan operativo del servicio y todas sus actualizaciones de manera previa a su implementación.

En ese sentido, cualquier diferencia entre mapas, códigos de ruta, plan operativo o actualización de microrutas debe analizarse teniendo en cuenta que la estructuración y actualización del plan operativo corresponde inicialmente al operador. La interventoría controla, verifica, requiere y hace seguimiento, pero no es la responsable primaria del diseño de macrorutas y microrutas.

En relación con las inconsistencias señaladas frente al día 8 de mayo, debe aclararse que el seguimiento a rutas puede realizarse desde dos perspectivas: i) en campo, durante la ejecución de la ruta; y ii) posteriormente, mediante revisión de soportes, reportes y fichas. Por ello, no todas las fichas necesariamente quedan fechadas el mismo día de la recolección.

Adicionalmente, conforme al plan operativo entregado, la ruta revisada en Villa Santana coincide con la ruta descrita en dicho plan. Según el insumo interno, la visita se realizó el viernes 8 de mayo de 2026, y la ruta referida cuenta con frecuencia lunes, miércoles y viernes, en horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m., franja dentro de la cual se desarrolló la visita en horas de la mañana.

También se precisa que las rutas de Villa Santana y sectores relacionados objeto de revisión corresponden a los códigos 101023 y 101024. No obstante, en el análisis preliminar se habría efectuado comparación con la ruta 101022, la cual corresponde a otros sectores y no guarda relación con las rutas verificadas en Villa Santana, Las Brisas y Remanso.

Del plan operativo, hoja “Recolección”, se evidencia lo siguiente:

- La ruta 101022 corresponde a la frecuencia M-J-S, con horario de 18:00 a 06:00, y atiende los sectores Antonio Nariño, Berlín, Brisas del Otún, Castaño Robledo, Corocito, Hernando Vélez Marulanda, Popular Modelo y San Francisco.
- La ruta 101023 corresponde a la frecuencia L-Mi-V, con horario de 06:00 a 18:00, y atiende sectores asociados a Villa Santana, entre ellos Bella Vista, Comfamiliar Villa Santana, El Otoño, El Pízamo, Intermedio, La Isla, Las Margaritas, Monserrate, Nuevo Plan, San Vicente y Veracruz.
- La ruta 101024 corresponde igualmente a la frecuencia L-Mi-V, con horario de 06:00 a 18:00, y atiende los sectores Ciudadela Tokio, El Bosque, El Danubio, Las Brisas y Remanso. Lo anterior resulta relevante porque la visita fiscal realizada el viernes 8 de mayo de 2026, en horas de la mañana, fue relacionada por el informe preliminar con rutas identificadas como 101023 Villa Santana y 101024 Las Brisas/Remanso. Sin embargo, el



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

47 de 70

Ref: A/CI-8

análisis efectuado en el informe parece contrastar dicha operación con una microruta cuyos sectores corresponden a Antonio Nariño, Berlín, Brisas del Otún, Castaño Robledo, Corocito, Hernando Vélez Marulanda, Popular Modelo y San Francisco, es decir, sectores que según el plan operativo corresponden a la ruta 101022, no a las rutas 101023 ni 101024.

En consecuencia, se solicita revisar y corregir la comparación efectuada, toda vez que la ruta 101022 tiene frecuencia y horario distintos a las rutas 101023 y 101024. Mientras la ruta 101022 se encuentra programada en frecuencia M-J-S y jornada nocturna, las rutas 101023 y 101024 se encuentran programadas en frecuencia L-Mi-V y jornada diurna, por lo cual su ejecución el viernes 8 de mayo de 2026 en horas de la mañana resulta compatible con el plan operativo aportado.

Esta precisión permite concluir que no existe, al menos frente a este punto concreto, una inconsistencia entre la operación observada y el plan operativo, sino una posible comparación entre rutas diferentes. Por tanto, se solicita que la Observación No. 03 sea reconsiderada en este aspecto, valorando el código específico de cada ruta, su frecuencia, horario y sectores atendidos.

De igual forma, se advierte que el documento cargado en la solicitud pudo presentar un error material en una columna relacionada con códigos de ruta. Sin embargo, dicho error formal no afecta la ejecución real de la ruta ni desvirtúa el seguimiento efectuado por la interventoría. La existencia de un error material debe ser objeto de aclaración o corrección documental, mas no puede derivar automáticamente en una conclusión de ausencia de control operativo.

El Decreto 1077 de 2015 establece que las personas prestadoras del servicio público de aseo deben establecer macrorutas y microrutas de los vehículos recolectores de acuerdo con las necesidades del servicio, cumpliendo normas de tránsito y criterios de eficiencia. Esta obligación recae en la persona prestadora del servicio. En el marco contractual, dicha obligación se armoniza con las cláusulas 14.4.3 y 14.4.5, que atribuyen al operador el diseño, actualización y entrega del plan operativo.

Por lo expresado líneas arriba, frente a esta observación, debe reiterarse que la visita a base de operaciones corresponde a una actividad de fortalecimiento metodológico, pero no constituye el único instrumento de seguimiento al componente de recolección y transporte.

Solicitud frente a la Observación No. 03:

Se solicita valorar los soportes entregados en relación con el plan operativo y el seguimiento de rutas, así como aclarar la diferencia entre las rutas 101022, 101023 y 101024, a fin de no mantener una observación fundada en una comparación de rutas que corresponden a sectores, frecuencias y horarios distintos.

 Contraloría Municipal de Pereira	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA			
	INFORME FINAL			
	CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
	FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	48 de 70

Ref: A/CI-8

En caso de mantenerse la observación, se solicita clasificarla como administrativa y orientada a mejora documental, sin connotación fiscal, disciplinaria, penal o sancionatoria, precisando que el diseño y actualización de macrorutas y microrutas corresponde contractualmente al operador.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:

Una vez analizados los argumentos expuestos por la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. en ejercicio del derecho de contradicción, así como la documentación aportada para sustentar su posición, el equipo auditor considera que estos no desvirtúan la observación formulada.

La entidad manifiesta que el plan operativo remitido durante el proceso auditor pudo presentar un error material en una de las columnas relacionadas con los códigos de las microrutas de modo que, esta situación confirma la necesidad de fortalecer los controles asociados a la actualización, revisión y validación de los instrumentos operativos utilizados para el seguimiento de la prestación del servicio.

Adicionalmente, se debe resaltar que el plan operativo allegado por la entidad constituyó el insumo técnico para la planeación y ejecución de la visita de verificación realizada el día 8 de mayo de 2026, en la cual el equipo auditor evidenció que la programación contenida en dicho documento no guardaba correspondencia con la cartográfica aportada como respuesta a la solicitud de información 2, tal como se describió en los hechos relevantes del presente informe.

Es importante resaltar que, la observación formulada no se fundamenta exclusivamente en la comparación de una ruta específica, sino en las diferencias identificadas entre la información contenida en el plan operativo, los mapas cartográficos de microrutas, los soportes posteriores remitidos por la interventoría y las verificaciones realizadas durante la visita fiscal. Dichas inconsistencias evidencian debilidades en los mecanismos de validación y control de la información operativa utilizada como base para el ejercicio de la interventoría.

Para el ejercicio del control fiscal corresponde a la entidad suministrar información completa, consistente, actualizada y concordante con la realidad operativa, de tal manera que constituya un soporte confiable para el desarrollo de las actuaciones de vigilancia y control. En ese sentido, no es responsabilidad del equipo auditor determinar si la documentación allegada correspondía a una versión desactualizada, contenía errores o no reflejaba la operación que posteriormente la entidad afirmó se encontraba vigente.

En consecuencia, los argumentos presentados no desvirtúan la situación evidenciada durante el proceso auditor, razón por la cual se mantiene el hallazgo administrativo relacionado con las debilidades en la actualización, consistencia y mecanismos utilizados por la interventoría para el seguimiento de las microrutas de recolección y transporte de residuos sólidos.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

49 de 70

Ref: A/CI-8

Causa: Desactualizado plan operativo, herramienta base que es utilizada por la interventoría para efectuar seguimiento a las microrutas, frecuencias y programación operativa del servicio.

Efecto: Limitaciones en la verificación del cumplimiento de rutas y frecuencias programadas, afectación en la confiabilidad de la información utilizada para el ejercicio de la interventoría y posibles debilidades en el control operativo y contractual sobre la prestación del servicio público de aseo.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO NO. 04: DEBILIDADES EN EL EJERCICIO DE LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, OPERATIVA Y DE CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE DE RESIDUOS SÓLIDOS EJECUTADA POR ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P.

Condición: Durante la revisión documental, la visita fiscal realizada y el análisis de los soportes suministrados por el sujeto de control, se identificaron diversas situaciones que evidencian limitaciones en la capacidad de la interventoría para verificar integralmente el cumplimiento de las obligaciones operativas a cargo del operador.

Se identificaron debilidades en la trazabilidad documental del proceso Gestión Operativa – IBRT, toda vez que los soportes aportados no permitieron acreditar de manera suficiente la ejecución efectiva de varias rutas observadas durante la visita fiscal del 08 de mayo de 2026, encontrándose diferencias entre los vehículos identificados en operación y los registros reportados posteriormente por la interventoría.

Así mismo, durante la inspección se evidenció que algunos vehículos destinados a la prestación del servicio no iniciaban su operación desde la base principal de operaciones, (cerritos), sino desde otros puntos operativos, incluyendo el relleno sanitario La Glorita. No obstante, no se evidenciaron mecanismos alternos de control que permitieran verificar de manera previa al inicio de la jornada las condiciones de alistamiento de dichos vehículos, tales como estado técnico-mecánico, condiciones de limpieza, disponibilidad de elementos de seguridad, dotación operativa y demás aspectos requeridos para garantizar una adecuada prestación del servicio.

Adicionalmente, durante la visita fiscal se observaron condiciones operativas que evidencian debilidades en el control ejercido por la interventoría, entre las cuales se destacan: vehículos con identificación visual parcialmente deteriorada o poco visible; presencia de residuos sólidos acumulados en la parte posterior de algunos compactadores; ausencia de elementos mínimos de atención de contingencias en determinados vehículos; una volqueta que no contaba con conos reflectivos al momento de la inspección; y ausencia de herramientas de apoyo para la atención inmediata de derrames o dispersión de residuos en vía pública, tales como escobas, cepillos y palas.

Frente a esta última situación, el operador manifestó que dichos implementos permanecían almacenados en puntos operativos denominados “cuartillos”; sin embargo, esta condición



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

50 de 70

Ref: A/CI-8

limita la capacidad de respuesta inmediata ante eventos operativos que puedan presentarse durante la ejecución de las rutas, especialmente cuando se requiere la limpieza o recolección inmediata de residuos dispersos en la vía pública.

Las situaciones descritas evidencian debilidades en la aplicación de los mecanismos de seguimiento, inspección y control que contractualmente debe ejercer la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. sobre la operación de recolección y transporte, limitando la capacidad de verificar oportunamente el cumplimiento de las condiciones técnicas, operativas, ambientales y de seguridad requeridas para la adecuada prestación del servicio público de aseo.

Criterios:

- Manual interventoría al servicio público de aseo prestado por el operador – Código M-GOIBRT-01 aprobado el 21 – 06 -2022. Versión 1. Lineamientos interventoría a la operación de IBRT en campo.
- Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo No. 001 de 2007 suscrito entre de Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. y la Empresa ATESA de Occidente SAS E.S.P.. *Cláusula 14. Interventoría*
- Ley 142 de 1994 “Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios”. Artículo 11. *Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos.*
- Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”. Artículo 2. Objetivos del Sistema del 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; b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.

Respuesta del Sujeto o derecho de contradicción a la observación:

La Empresa de Aseo de Pereira reconoce que el proceso de interventoría ha venido siendo objeto de revisión y reestructuración con el fin de fortalecer herramientas, ampliar cobertura del seguimiento y mejorar trazabilidad documental. Sin embargo, dicho reconocimiento de mejora no equivale a aceptar ausencia de interventoría ni incumplimiento de las obligaciones contractuales de seguimiento.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

51 de 70

Ref: A/CI-8

En la Solicitud No. 1, numeral 6, se adjuntaron las medidas adoptadas durante la vigencia auditada para el seguimiento integral del componente de recolección y transporte, el cual no se limita exclusivamente al rastreo de rutas, sino que comprende actividades de verificación, requerimiento, control y seguimiento.

El contrato debe interpretarse de manera sistemática. La cláusula 14.3.1 faculta a la interventoría para supervisar al operador, su personal, equipo y base de operación, con respecto a las condiciones de operación ofrecidas en la propuesta y las normas aplicables. La cláusula 14.3.2 faculta a formular observaciones y recomendaciones. La cláusula 14.3.3 faculta a requerir correctivos y verificar su adopción. La cláusula 14.3.4 establece el control de horarios y frecuencias conforme al plan operativo del operador.

No obstante, esas facultades de interventoría deben armonizarse con las cláusulas 8, 11, 12, 15 y 17. La cláusula 8 asigna al operador la obligación de utilizar y mantener los equipos necesarios para la prestación eficiente del servicio. La cláusula 11 establece que el operador selecciona y vincula su personal, siendo el único responsable de dicha vinculación. La cláusula 12 le impone al operador la dotación de elementos de seguridad e higiene. La cláusula 15 reconoce su plena autonomía técnica, económica, financiera y administrativa. Y la cláusula 17 le atribuye responsabilidad por la planificación de la operación, los equipos, materiales, recursos, personal y medios destinados al servicio.

Por tanto, las observaciones relacionadas con extintores, conos, herramientas, puntos de inicio de vehículos, elementos de limpieza, condiciones de alistamiento o puntos operativos deben analizarse diferenciando la obligación primaria del operador y la función de seguimiento de la interventoría.

Frente al punto de inicio de algunas rutas, debe tenerse en cuenta que operativamente una ruta puede contar con un punto de inicio y final definido en el plan operativo, sin que ello implique necesariamente que todos los vehículos deban iniciar desde la base principal de operaciones. Pueden existir decisiones operativas relacionadas con puntos de encuentro, trasbordos, desplazamientos desde el relleno sanitario u otros puntos logísticos, sin que ello afecte por sí mismo la ejecución de la ruta, siempre que el recorrido, frecuencia y prestación del servicio se cumplan.

Esta interpretación es consistente con la cláusula 15 del contrato, según la cual el operador goza de autonomía técnica, económica, financiera y administrativa, y con la cláusula 17, que atribuye al operador la adecuada planificación de la operación en oportunidad, cubrimiento, eficacia y calidad.

En relación con los vehículos observados durante la visita y el lugar desde el cual inician operación, debe precisarse que para la prestación del servicio resultan relevantes los vehículos autorizados y registrados para la operación, así como su correspondencia con la zona de prestación y el cumplimiento efectivo de las rutas asignadas.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

52 de 70

Ref: A/CI-8

No se evidencia que el contrato imponga, como regla absoluta, que todos los vehículos deban iniciar materialmente su operación desde la base de operaciones. La operación puede implicar decisiones logísticas asociadas a puntos de inicio, puntos de encuentro, trasbordos, desplazamientos desde el relleno sanitario u otros lugares operativos, siempre que ello no afecte la prestación del servicio, la frecuencia, la ruta, la calidad ni la cobertura. La sola circunstancia de que algunos vehículos no salgan desde la base principal no permite concluir incumplimiento contractual ni deficiencia de interventoría. Para ello sería necesario demostrar que el vehículo no estaba autorizado, que no se encontraba registrado para la operación, que no cumplió la ruta, que se afectó la frecuencia o que se generó una falla concreta en la prestación del servicio.

La interventoría no sustituye al operador en la administración interna de sus equipos, herramientas, personal, infraestructura, puntos de encuentro o logística diaria. Su función contractual es controlar, observar, requerir, verificar y hacer seguimiento.

Solicitud frente a la Observación No. 04:

Se solicita valorar integralmente las evidencias aportadas en la Solicitud No. 1, numeral 6, y reclasificar la observación como una oportunidad de mejora administrativa relacionada con el fortalecimiento de herramientas de seguimiento, sin atribuirle connotación fiscal, disciplinaria, penal o sancionatoria.

También se solicita diferenciar expresamente las obligaciones operativas directas del operador frente al rol de interventoría de la Empresa.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:

Analizada la respuesta presentada por la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P., este ente de control considera que los argumentos expuestos no desvirtúan la condición observada. Si bien la entidad señala que determinadas obligaciones relacionadas con vehículos, equipos, herramientas, personal y logística operativa corresponden contractualmente al operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., la observación formulada no cuestiona la asignación de dichas responsabilidades, sino la insuficiencia de los mecanismos implementados por la interventoría para verificar su cumplimiento y dejar evidencia objetiva de las actividades de seguimiento realizadas.

Es pertinente precisar que la presente Actuación Especial de Fiscalización tuvo como vigencia auditada el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025. No obstante, la visita fiscal realizada en mayo 8 de 2026 constituye el procedimiento de auditoría que está orientado a verificar, validar y comprobar en campo la información documental, los mecanismos de control, las condiciones operativas y las actividades de interventoría reportadas por el sujeto de control para la vigencia evaluada.

En consecuencia, las verificaciones efectuadas durante la visita fiscal del 08 de mayo de 2026 no tuvieron como finalidad auditar la operación correspondiente a dicha fecha de manera aislada, sino obtener evidencia que permitiera corroborar la efectividad, trazabilidad, consistencia y aplicación de los mecanismos de seguimiento e interventoría que la Empresa de Aseo de Pereira manifestó haber implementado durante la vigencia

2025. Por lo tanto, las situaciones observadas en campo fueron analizadas conjuntamente con la información documental aportada por el sujeto de control, constituyéndose en un elemento complementario de validación dentro del proceso auditor.

La cláusula 14 del Contrato de Operación establece la obligación de ejercer interventoría técnica, operativa y administrativa sobre la prestación del servicio, incluyendo la supervisión de las condiciones de operación, la formulación de observaciones, el requerimiento de acciones correctivas y la verificación permanente del cumplimiento de las obligaciones contractuales. En este sentido, la responsabilidad operativa atribuida al concesionario no excluye ni limita el deber de control que corresponde a la Empresa de Aseo de Pereira en su calidad de interventora.

Respecto a los vehículos que iniciaban operación desde puntos diferentes a la base principal, este ente de control reconoce que el contrato no establece expresamente la obligación de que la totalidad de la flota deba salir desde una única base de operaciones.

No obstante, la observación se fundamenta en la ausencia de evidencia que permita demostrar la existencia de mecanismos alternos de control equivalentes que garanticen la verificación previa de las condiciones operativas de dichos vehículos antes del inicio de la jornada. En consecuencia, persiste la limitación identificada en la capacidad de seguimiento y control sobre parte de la flota destinada a la prestación del servicio.

Por lo anterior, los argumentos y soportes aportados no desvirtúan los hechos que dieron origen a la observación, razón por la cual esta se mantiene y se configura como Hallazgo Administrativo por debilidades en el ejercicio de la interventoría técnica, operativa y de control sobre la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos ejecutada por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P.

Causa: Debilidades en los mecanismos de control operativo implementados por la interventoría, ausencia de procedimientos actualizados y suficientemente documentados para la verificación integral de la operación, deficiencias en la trazabilidad de la información generada durante el seguimiento de rutas y limitaciones en la supervisión efectiva de las condiciones operativas de la flota vehicular destinada a la prestación del servicio.

Efecto: Disminución de la capacidad institucional para verificar de manera objetiva y oportuna el cumplimiento de las obligaciones operativas a cargo del operador; riesgos de incumplimientos no detectados en la ejecución de rutas y frecuencias; afectación de la trazabilidad y confiabilidad de la información utilizada para el seguimiento contractual; debilidades en el control de las condiciones técnicas, ambientales y de seguridad de la operación; y riesgo de afectación a los principios de eficiencia, continuidad y calidad que rigen la prestación del servicio público de Aseo en el Municipio De Pereira.

HALLAZGO ADMINISTRATIVO NO. 05: OBSTACULIZACIÓN AL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL Y DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA INTERVENTORÍA DEL

**CONTRATO DE OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO – POSIBLE
INCIDENCIA SANCIONATORIA.**

Condición: En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización denominada “Gestión de los Residuos Sólidos en Recolección y Transporte – Vigencia 2025”, adelantada a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., el equipo auditor programó visita fiscal ambiental el día 8 de mayo de 2026 a la Base de Operaciones de ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., operador del servicio público de aseo en el municipio de Pereira, con el propósito de verificar en campo las condiciones técnicas, operativas y ambientales asociadas a la ejecución contractual, la disponibilidad de vehículos, rutas, equipos, controles operativos, procedimientos de alistamiento y demás aspectos relacionados con la prestación del servicio público de aseo en el componente de recolección y transporte.

Durante el desarrollo de la actuación fiscal se conoció comunicación emitida por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., identificada con radicado No. 2026-0506-604-I del 7 de mayo de 2026, dirigida al Gerente de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., mediante la cual el operador manifestó que no ostenta la condición de sujeto pasivo de la actuación fiscal adelantada por la Contraloría Municipal de Pereira, por cuanto dicha actuación se encuentra dirigida a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. Así mismo, señaló que sus procesos operativos, metodologías de trabajo, logística interna, información técnica y demás datos operacionales constituyen información de carácter reservado, protegida bajo criterios de reserva empresarial y know how corporativo.

Lo anterior según comunicado de fecha 7 de mayo de 2026, radicado No 2026-0506-604-I dirigido al Gerente de la empresa de Aseo, ATESA S.A en donde se manifestó que;

En primer lugar, es necesario resaltar que ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P. no es sujeto pasivo de la actuación Especial de auditoría ambiental adelantada por la Contraloría Municipal de Pereira, la cual, conforme se expresa en la propia comunicación de la referencia, se encuentra dirigida a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P.

En consecuencia, el alcance del proceso auditor no puede extenderse a terceros distintos del sujeto pasivo de control fiscal. Las Entidades de Control en Colombia ejercen sus funciones exclusivamente sobre los sujetos que administran o manejan recursos públicos o bienes del Estado. ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P., no puede ser sometida a actuaciones fiscalizadoras de la Contraloría Municipal de Pereira en el marco de un proceso auditor dirigido a otra entidad.

Como consecuencia de dicha posición, el acceso a las instalaciones y a determinados procesos operativos de la Base de Operaciones se desarrolló bajo condiciones restringidas, lo cual limitó la posibilidad de efectuar una verificación directa, integral e independiente sobre aspectos relevantes de la ejecución contractual, tales como condiciones locativas, disponibilidad real de la flota, procedimientos preoperacionales, controles de salida, manejo ambiental, registros operativos, trazabilidad de rutas, procesos de mantenimiento, áreas de lavado, manejo de lixiviados y demás elementos necesarios para contrastar la información reportada por el operador y validada por la interventoría.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

55 de 70

Ref: A/CI-8

Si bien la actuación fiscal tiene como sujeto de control a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., la verificación de la gestión fiscal y contractual asociada a la prestación del servicio público de aseo exige analizar la efectividad de los mecanismos de interventoría, supervisión, control y seguimiento implementados por dicha entidad frente al operador contractual. En tal sentido, las restricciones evidenciadas durante la visita limitaron el alcance de las pruebas de auditoría inicialmente programadas y redujeron la posibilidad de obtener evidencia suficiente, competente y pertinente sobre determinadas condiciones reales de ejecución del contrato de operación.

La situación descrita, evidencia posibles debilidades en la capacidad de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., en su calidad de entidad contratante e interventora, para garantizar el acceso oportuno, suficiente y verificable a la información, soportes, registros y condiciones operativas requeridas para el adecuado ejercicio de la vigilancia fiscal sobre la ejecución contractual del servicio público de aseo.

En consecuencia, se generó limitaciones para la obtención y verificación directa de información relevante para el ejercicio del control fiscal, restringiendo la posibilidad de contrastar de manera independiente las condiciones reales de ejecución contractual frente a la información reportada por el operador y validada por la interventoría. Lo anterior afectó el alcance de las pruebas de auditoría programadas y limitó la obtención de evidencia suficiente, competente y pertinente para evaluar integralmente la gestión contractual, operativa y de control asociada a la prestación del servicio público de aseo.

Criterios:

- Constitución Política de Colombia

Artículo 267, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, conforme al cual el control fiscal es una función pública orientada a vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Artículo 268 numerales 1, 4 y 12, en cuanto faculta a los órganos de control fiscal para exigir informes, obtener documentos, acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y establecer las responsabilidades derivadas de la gestión fiscal.

Artículo 272, que atribuye a las contralorías territoriales, dentro de su jurisdicción, el ejercicio de las funciones de vigilancia y control fiscal en los términos previstos en la Constitución y la ley.

Artículo 209, que consagra los principios de la función administrativa, entre ellos igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como el deber de coordinación para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Artículo 113, referente al principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado para el cumplimiento de sus fines.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

56 de 70

Ref: A/CI-8

Artículo 95 numeral 7, que establece el deber constitucional de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia y de las instituciones del Estado.

Decreto Ley 403 de 2020, en cuanto desarrolla el régimen de control fiscal, fortalece las competencias de los órganos de control y establece deberes de suministro de información, colaboración y atención de requerimientos formulados en ejercicio de la vigilancia fiscal.

Ley 42 de 1993, artículos 8, 9, 26, 100 y 101, relacionados con el ejercicio del control fiscal, el acceso a información, la vigilancia de la gestión fiscal y las consecuencias derivadas de la obstrucción o limitación injustificada al ejercicio de las funciones de control.

Ley 610 de 2000, en cuanto regula el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y establece el marco general para la protección del patrimonio público.

Ley 142 de 1994, en lo relacionado con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, los principios de eficiencia, continuidad, calidad y responsabilidad en la prestación del servicio público de aseo.

Contrato de Operación No. 001 de 2007 y sus modificaciones, suscrito para la prestación del servicio público de aseo en el municipio de Pereira.

Manual de Interventoría al Servicio Público de Aseo prestado por el operador – Código M-GOIBRT-01, aprobado el 21 de junio de 2022, Versión 1, en cuanto establece lineamientos de seguimiento, verificación, control y evaluación de la operación en campo.

Respuesta del Sujeto o derecho de contradicción a la observación:

Debe precisarse que, mediante Comunicación Externa No. 20260506-604-I, la Empresa de Aseo de Pereira, en su calidad de interventora del Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo, informó a ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. la visita programada para el día 8 de mayo de 2026 a la base de operación, con acompañamiento de funcionarios de la Contraloría Municipal de Pereira, en el marco de la actuación fiscal adelantada.

Como respuesta a dicha comunicación, ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., mediante comunicación de fecha 7 de mayo de 2026, suscrita por la Gerente Regional, manifestó que no ostentaba la calidad de sujeto pasivo de la actuación especial de auditoría ambiental, por considerar que la misma estaba dirigida a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P.

Así mismo, ATESA indicó que sus procesos operativos, metodologías de trabajo, logística interna, información técnica y demás datos operacionales constituirían información reservada, asociada a know how empresarial, y que la visita debía circunscribirse exclusivamente al protocolo de visita suscrito entre la interventoría y ATESA.

De lo anterior se desprende que la posición restrictiva frente al alcance de la visita fue asumida directamente por el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., en ejercicio de su propia interpretación jurídica, contractual y empresarial, y no por la Empresa de Aseo de Pereira. Por tanto, no resulta procedente trasladar automáticamente a la Empresa una

eventual incidencia sancionatoria por manifestaciones, restricciones o condicionamientos formulados de manera autónoma por el operador.

La Empresa de Aseo no impidió la visita ni negó el acompañamiento de la Contraloría. Por el contrario, fue la entidad interventora quien comunicó al operador la realización de la visita y la presencia de funcionarios del órgano de control. En consecuencia, no se configura una conducta obstructiva imputable a la Empresa, pues no existe prueba de que esta hubiera ordenado, promovido, consentido o ejecutado una actuación dirigida a impedir el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Ahora bien, la Empresa reconoce que el Contrato de Operación No. 001 de 2007 otorga al operador autonomía técnica, económica, financiera y administrativa para la ejecución del servicio. Sin embargo, dicha autonomía no puede entenderse como una facultad absoluta para impedir el ejercicio de la interventoría contractual ni para restringir injustificadamente las actividades de verificación necesarias para evaluar la ejecución del contrato.

En efecto, la cláusula 14 del contrato establece que la Empresa verificará la ejecución contractual directamente o por conducto de terceros contratados para el efecto. A su vez, la cláusula 14.2.1 prevé que 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 contractual, sin perjuicio del deber de reserva que legalmente pueda recaer sobre algunos de ellos.

De igual manera, la cláusula 14.3.1 dispone que la interventoría se efectúa sobre las actividades técnicas, operativas, procesos comerciales, personal, equipos y base de operación, de acuerdo con las condiciones de operación ofrecidas por el operador, los términos de referencia, la propuesta y la normativa aplicable. Esta disposición contractual demuestra que la base de operación, los equipos, rutas, vehículos y condiciones operativas sí hacen parte de los aspectos verificables por la interventoría, sin que ello implique desconocer la autonomía del operador.

En ese sentido, la reserva empresarial, la confidencialidad comercial o el know how invocados por ATESA no constituyen una razón absoluta para negar o limitar toda verificación. Tales aspectos pueden dar lugar a medidas de manejo, custodia y confidencialidad, tales como actas de reserva, delimitación del alcance de la información revisada, identificación de documentos confidenciales, registro controlado de evidencias o abstención de divulgación pública de información sensible. Sin embargo, no pueden convertirse en una barrera general para impedir la verificación contractual o fiscal de hechos relacionados con la prestación del servicio público de aseo.

Adicionalmente, en su comunicación, ATESA reconoció expresamente el ejercicio legítimo de las funciones de interventoría por parte de la Empresa de Aseo de Pereira, e indicó que la visita se atendería conforme al protocolo de visita a la base de operación. Dicho protocolo comprendía, entre otros aspectos, la verificación de rutas de recolección programadas, revisión de vehículos asignados a cada ruta, correspondencia de los vehículos con el listado oficial designado por ATESA, verificación de documentación en regla de los



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

58 de 70

Ref: A/CI-8

vehículos y observaciones básicas de condición operativa, tales como derrames y estado general de llantas.

Esta manifestación resulta relevante porque confirma que los aspectos objeto de visita sí estaban relacionados con el componente de recolección y transporte auditado y con las funciones de interventoría contractual. Por tanto, si el operador condicionó o restringió el alcance de la participación de la Contraloría, dicha situación debe individualizarse frente al operador, sin imputarla automáticamente a la Empresa de Aseo.

También debe resaltarse que ATESA indicó que la comunicación durante la visita sería exclusivamente con el supervisor del operador y que las actividades serían registradas en la planilla de interventoría, la cual debería ser firmada por el representante del operador como constancia de la visita. En consecuencia, el propio operador aceptó la existencia de un procedimiento de verificación y registro de la visita, lo cual permite evidenciar que la Empresa de Aseo contaba con una metodología de interventoría para la revisión de aspectos operativos en la base de operación.

Por otra parte, la actuación fiscal tenía como sujeto auditado a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., pero ello no impedía que la Contraloría verificara, a través de la entidad auditada, aspectos relacionados con el operador, en la medida en que dichos aspectos fueran necesarios para evaluar la eficacia de la interventoría y el cumplimiento del contrato de operación. Sin embargo, cualquier discusión sobre el alcance de las facultades del órgano de control frente al operador debe separarse de la conducta de la Empresa de Aseo, pues la eventual diferencia interpretativa fue planteada por ATESA. En consecuencia, si la Contraloría considera que la posición de ATESA resultó restrictiva o improcedente frente al ejercicio del control fiscal, dicha situación debe ser valorada respecto de quien materialmente la produjo. No existe fundamento para trasladar dicha conducta a la Empresa de Aseo de Pereira, menos aún cuando fue esta entidad quien informó la visita, acompañó la actuación en su rol de interventora y ejerció las gestiones contractuales dentro de sus competencias.

La Empresa de Aseo no desconoce la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación con el operador para garantizar que, en futuras visitas de interventoría o acompañamientos de órganos de control, exista claridad previa sobre el alcance, manejo de información reservada, registro fotográfico, personal autorizado, planillas, actas y compromisos. Por ello, como acción de mejora, se propone formalizar un protocolo específico para la atención de visitas de órganos de control a la base de operación del operador, en el cual se armonicen la autonomía empresarial de ATESA, la reserva de información sensible, las funciones contractuales de interventoría y las competencias constitucionales y legales de vigilancia fiscal.

No obstante, esta acción de mejora no implica aceptación de una conducta obstructiva por parte de la Empresa de Aseo. Se trata de una medida preventiva y correctiva orientada a evitar futuras diferencias interpretativas con el operador y a garantizar mayor trazabilidad en el acompañamiento de visitas fiscales.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

59 de 70

Ref: A/CI-8

Frente a la Observación Administrativa No. 05, la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. solicita respetuosamente retirar la posible incidencia sancionatoria atribuida a la entidad, por cuanto no se acredita una conducta directa, concreta e imputable a la Empresa orientada a obstaculizar el ejercicio del control fiscal.

Solicitud frente a la Observación No. 05:

Se solicita retirar la posible incidencia sancionatoria atribuida a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., por no estar acreditada una conducta directa, concreta e imputable a la entidad. Subsidiariamente, en caso de mantenerse alguna observación, se solicita reclasificarla como administrativa y orientada al fortalecimiento de protocolos de coordinación entre la Empresa de Aseo, el operador y los órganos de control, sin incidencia sancionatoria.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:

La Empresa de Aseo sostiene que las restricciones presentadas durante la visita fiscal del 8 de mayo de 2026 fueron impuestas directamente por el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., quien manifestó no ostentar la condición de sujeto pasivo de la actuación fiscal y alegó la existencia de información reservada y protegida por criterios de know how empresarial.

No obstante, la propia respuesta reconoce expresamente que:

- i) El operador condicionó el alcance de la visita;
- ii) Se restringió el acceso a determinados procesos operativos e información relevante;
- iii) Fue necesario plantear acciones de mejora orientadas a establecer protocolos específicos para futuras visitas de órganos de control;
- iv) Se evidenciaron diferencias interpretativas respecto del acceso a información y condiciones de operación.

Estas circunstancias, lejos de desvirtuar la observación, corroboran la existencia de debilidades institucionales que impidieron garantizar el acceso oportuno, suficiente y verificable a información y escenarios indispensables para el ejercicio pleno de la vigilancia fiscal.

La Constitución Política establece en su artículo 267, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, que el control fiscal constituye una función pública destinada a vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que administren recursos públicos o bienes del Estado.

Por su parte, el artículo 268 de la Constitución faculta a las contralorías para exigir informes, acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y adelantar las actuaciones indispensables para la vigilancia de la gestión fiscal.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA
INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

60 de 70

Ref: A/CI-8

Igualmente, el artículo 209 dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía, moralidad, coordinación y publicidad, principios que resultan plenamente exigibles a las entidades estatales y a quienes participan en el desarrollo de actividades financiadas o relacionadas con recursos públicos.

A su vez, el artículo 113 de la Constitución Política consagra el deber de colaboración armónica entre las autoridades para la realización de los fines del Estado, mientras que el numeral 7 del artículo 95 establece el deber de toda persona de colaborar para el buen funcionamiento de las instituciones.

El Decreto Ley 403 de 2020 fortaleció las competencias de los órganos de control fiscal y estableció expresamente el deber de las entidades públicas y de los particulares que administren recursos públicos de suministrar oportunamente la información requerida y facilitar las actuaciones de vigilancia y control fiscal.

De igual forma, los artículos 8, 9, 100 y 101 de la Ley 42 de 1993 establecen el deber de colaboración con las autoridades de control fiscal y prevén consecuencias frente a las actuaciones que obstruyan, limiten o impidan injustificadamente el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Ahora bien, si bien la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. no ejecutó una conducta material de obstrucción al ejercicio del control fiscal, dicha circunstancia no desvirtúa los hechos evidenciados durante la actuación fiscal. Por el contrario, de las pruebas recaudadas se encuentra acreditado que las limitaciones de acceso a determinadas áreas, procesos operativos e información técnica de la Base de Operaciones fueron impuestas directamente por el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., mediante comunicación de fecha 7 de mayo de 2026, en la cual manifestó expresamente su negativa a ser considerado sujeto pasivo de la actuación fiscal y condicionó el acceso a información y procedimientos operativos bajo argumentos de reserva empresarial y know how corporativo.

En consecuencia, la conducta de obstaculización al ejercicio del control fiscal no resulta jurídicamente imputable a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., por cuanto no existe prueba de que esta hubiera ordenado, promovido, consentido o ejecutado actuaciones dirigidas a impedir la labor de vigilancia de la Contraloría Municipal de Pereira. Por el contrario, se encuentra acreditado que la Empresa informó oportunamente al operador sobre la visita fiscal programada, acompañó la diligencia y actuó dentro de las competencias propias de su condición de entidad contratante e interventora.

No obstante, las restricciones materialmente impuestas por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P. sí generaron una limitación efectiva al alcance de las pruebas de auditoría inicialmente previstas, afectando la obtención de evidencia suficiente, competente y pertinente para verificar integralmente las condiciones reales de ejecución del contrato de operación del servicio público de aseo.

Particular relevancia adquiere el hecho de que el propio derecho de contradicción reconoce que la cláusula 14 del contrato otorga a la interventoría acceso a los componentes técnicos,

comerciales y operativos de la prestación del servicio, así como a la información y documentación relacionada con su ejecución.

Asimismo, la cláusula 14.3.1 establece expresamente que la interventoría comprende la verificación de las actividades técnicas y operativas, los equipos, el personal, las rutas y la base de operación.

En consecuencia, si contractualmente la Empresa cuenta con facultades de acceso y verificación respecto de la operación desarrollada por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., las restricciones advertidas durante la visita fiscal evidencian una debilidad en la efectividad de los mecanismos de coordinación, seguimiento y aseguramiento del acceso a la información necesaria para el ejercicio de las funciones de interventoría y para el acompañamiento de las actuaciones de control fiscal.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-103 de 2015, precisó que las funciones de control fiscal requieren la posibilidad real y efectiva de acceder a la información necesaria para verificar la gestión de los recursos públicos, siendo inadmisibles interpretaciones que vacíen de contenido las competencias constitucionales de los órganos de control.

Bajo ese contexto, el hecho de que la Empresa proponga como acción de mejora la formalización de protocolos específicos para futuras visitas de órganos de control constituye un reconocimiento implícito de la existencia de vacíos procedimentales y deficiencias de coordinación institucional que ameritan ser corregidos.

En ese contexto, resulta pertinente precisar que, si bien la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P. no ejecutó directamente la conducta restrictiva evidenciada durante la visita fiscal, sí ostentaba la calidad de entidad contratante y era responsable del ejercicio de la interventoría del Contrato de Operación No. 001 de 2007. En tal condición, le correspondía implementar y asegurar mecanismos efectivos de coordinación, seguimiento e interventoría que garantizaran el acceso oportuno de la interventoría y de los órganos de control a la información, documentación, instalaciones y demás escenarios necesarios para verificar la adecuada ejecución del contrato.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo, en cuanto se encuentra demostrada la existencia de circunstancias que limitaron el ejercicio pleno de la vigilancia fiscal y donde se acreditó la existencia de deficiencias en los mecanismos de coordinación, seguimiento e interventoría del Contrato de Operación No. 001 de 2007, las cuales limitaron el alcance de las pruebas de auditoría y afectaron la obtención de evidencia suficiente, competente y pertinente para evaluar integralmente la gestión contractual y operativa del servicio público de aseo. Sin embargo, la posible incidencia sancionatoria derivada de la presunta obstaculización al control fiscal debe individualizarse respecto del operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., como autor material de las restricciones advertidas durante la visita fiscal, y no respecto de la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., al no encontrarse acreditada una conducta directa, concreta e imputable a esta entidad.

Causa: Debilidades en los mecanismos de coordinación, seguimiento y control implementados por la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S. E.S.P., en su calidad de

interventora del contrato de operación del servicio público de aseo, evidenciándose insuficiencia en las acciones tendientes a garantizar el acceso oportuno y efectivo a la información, documentación e instalaciones requeridas para el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Así mismo, se evidencian deficiencias en la articulación entre las obligaciones contractuales del operador y las funciones de supervisión e interventoría establecidas en el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad, situación que generó limitaciones para la verificación independiente de las condiciones reales de ejecución del contrato y de la información suministrada por el operador.

Finalmente, se evidenció una interpretación restrictiva por parte de ATESA DE OCCIDENTE S.A.S. E.S.P. respecto del alcance de las facultades constitucionales y legales de vigilancia y control atribuidas a la Contraloría Municipal de Pereira, situación que generó limitaciones en el acceso a la información y documentación requerida por el equipo auditor para el desarrollo de las actividades de verificación programadas.

Al respecto, debe precisarse que las facultades de control fiscal no se circunscriben exclusivamente a las entidades públicas, sino que pueden extenderse a particulares cuando estos participan en la ejecución de contratos estatales, administran bienes públicos, ejercen gestión fiscal o desarrollan actividades vinculadas con recursos o intereses patrimoniales del Estado. En tal sentido, la condición de operador concesionario del servicio público de aseo y la existencia de actividades sometidas a interventoría y seguimiento por parte de la Empresa de Aseo de Pereira habilitan el ejercicio de las actuaciones de control requeridas para verificar la adecuada ejecución contractual.

En consecuencia, cualquier restricción injustificada al acceso de la información requerida por el órgano de control puede afectar la eficacia de la función fiscalizadora, limitar la verificación integral de los hechos auditados y obstaculizar el cumplimiento de los fines constitucionales de vigilancia de la gestión fiscal, dado que participa en la ejecución de un contrato relacionado con la gestión de un servicio público y puede encontrarse vinculada a actividades objeto de vigilancia fiscal cuando exista gestión fiscal, bienes públicos o intereses patrimoniales del Estado comprometidos.

La Corte Constitucional ha sostenido que el control fiscal tiene un alcance amplio y comprende no solo a entidades públicas, sino también a particulares que manejen fondos o bienes públicos o desarrollen actividades vinculadas con la gestión fiscal. En la Sentencia C-103 de 2015, la Corte precisó que los sujetos destinatarios del control fiscal incluyen “todos los particulares y entidades, de carácter público o privado, que manejen fondos o bienes de la Nación”, y reiteró que la vigilancia fiscal puede recaer sobre empresas de servicios públicos domiciliarios cuando exista gestión fiscal.

Asimismo, el artículo 267 de la Constitución establece que el control fiscal es una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

63 de 70

Ref: A/CI-8

Efecto: La situación demostrada generó limitaciones al ejercicio efectivo de la vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría Municipal de Pereira, afectando la posibilidad de realizar verificaciones directas, independientes e integrales sobre las condiciones operativas, técnicas y administrativas relacionadas con la prestación del servicio público de aseo.

Como consecuencia, se incrementa el riesgo de que la información utilizada para el seguimiento contractual y la evaluación de la gestión del operador no pueda ser corroborada oportunamente mediante fuentes primarias de información, afectando la confiabilidad, trazabilidad y oportunidad de los procesos de supervisión e interventoría.

Igualmente, la restricción en el acceso a la información y a las instalaciones operativas debilita los mecanismos de seguimiento, control y evaluación establecidos para la ejecución contractual, reduciendo la capacidad institucional para detectar oportunamente incumplimientos contractuales, inconsistencias operativas, desviaciones en la ejecución del servicio o posibles diferencias entre la información reportada y la ejecución real de las actividades contratadas.

Lo anterior genera riesgos para la adecuada protección de los recursos públicos involucrados en la prestación del servicio, afecta la eficacia de los mecanismos de control implementados por la entidad y limita la obtención de evidencia suficiente, competente y pertinente para el ejercicio de las funciones constitucionales de vigilancia fiscal.

Adicionalmente, los hechos observados dan lugar a la evaluación de posibles conductas relacionadas con la obstrucción, limitación o interferencia en el ejercicio del control fiscal, en los términos previstos en el régimen sancionatorio aplicable.

HALLAZGO ADMINISTRATIVA NO. 06: DEBILIDADES EN LA DOCUMENTACIÓN Y SOPORTE DE LAS ACTIVIDADES DE INTERVENTORÍA REALIZADAS SOBRE LA BASE DE OPERACIONES, TALLERES, ÁREAS DE MANTENIMIENTO Y PARQUE AUTOMOTOR DEL OPERADOR.

Condición: En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización se solicitó a la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P, en calidad de interventora, remitir todas las actas de visita, registros de inspección, informes de seguimiento y demás soportes asociados a las actividades de control realizadas durante la vigencia 2025 sobre los talleres, parqueaderos, áreas de mantenimiento, zonas de abastecimiento de combustible y demás instalaciones que conforman la base de operaciones utilizada por el operador ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P., así como la distribución física y capacidad instalada de dichas áreas.

Como respuesta, el sujeto de control aportó únicamente dos actas de visita denominadas "Visita seguimiento con fecha 21 de noviembre del 2025" y "Vehículo nuevo con fecha 12 de diciembre de 2025", documentos que contienen descripciones generales de las actividades realizadas, sin evidenciar registros técnicos detallados que permitan verificar la aplicación de metodología, resultados y efectividad de las labores de interventoría

ejercidas sobre la infraestructura operativa y el parque automotor destinado a la prestación del servicio público de aseo.

De forma que, revisadas las actas aportadas este ente de control no evidencia que no contienen información relacionada con criterios de evaluación, verificación de condiciones locativas, capacidad operativa instalada, estado de talleres, áreas de mantenimiento, zonas de abastecimiento de combustible, inventario de equipos, hallazgos identificados, incumplimientos detectados, acciones correctivas requeridas, compromisos de mejora, seguimiento a mantenimientos preventivos y correctivos, ni demás elementos que permitan demostrar el ejercicio efectivo de la interventoría sobre dichos componentes operativos, así como la ausencia de un procedimiento que describa la metodología a implementar en las visitas a talleres y demás áreas relacionadas con la base de operaciones.

De igual manera, no se evidenciaron registros fotográficos, informes técnicos, formatos de inspección, reportes de novedades, indicadores de seguimiento, conceptos de interventoría o soportes que permitan acreditar la periodicidad y profundidad de las actividades de control realizadas por la Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P respecto de las instalaciones y del parque automotor utilizado por el operador.

La información suministrada resulta insuficiente para demostrar el cumplimiento de las obligaciones de vigilancia, seguimiento y control que contractualmente corresponden a la interventoría, limitando la posibilidad de verificar la efectividad de las acciones implementadas para supervisar las condiciones técnicas, operativas y de mantenimiento asociadas al componente de recolección y transporte de residuos sólidos.

Criterio:

- Contrato de Operación del Servicio Público de Aseo No. 001 de 2007 suscrito entre de Empresa de Aseo de Pereira S.A.S E.S.P. y la Empresa ATESA de Occidente SAS E.S.P.. *Cláusula 14. Interventoría*
- Ley 87 de 1993 “*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*”. Artículo 2. Objetivos del Sistema del 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*”. b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

Respuesta del Sujeto o derecho de contradicción a la observación:

Respecto de esta observación, debe precisarse que el operador cuenta contractualmente con autonomía técnica, financiera y administrativa para la operación del servicio, incluidos

sus equipos, personal, herramientas, instalaciones, organización logística, talleres, parqueaderos, zonas de mantenimiento y demás infraestructura necesaria para la prestación del servicio.

La cláusula 15 del contrato es expresa al señalar que el operador ejecutará el contrato con sus propios medios tecnológicos, económicos, financieros, humanos y materiales, sin que pueda derivarse para la Empresa vinculación alguna con tales medios ni con terceros que tengan relaciones con el operador.

La cláusula 17 dispone que será de cargo del operador el cumplimiento de las calidades del personal, las especificaciones de equipos y materiales, la organización y, en general, todos los medios, sistemas, elementos o recursos destinados a la operación. También establece que el operador es responsable de la adecuada planificación de la operación de los servicios a su cargo, en oportunidad, cubrimiento, eficacia y calidad.

La cláusula 8 establece que los equipos empleados por el operador deben ser sometidos a mantenimiento periódico por cuenta del operador, con la frecuencia y alcance necesarios para que se mantengan en óptima calidad de servicio. De igual forma, la cláusula 12 asigna al operador la responsabilidad por la dotación del personal con elementos indispensables para el desarrollo de sus labores en condiciones de higiene y seguridad.

De esta forma, la interventoría ejercida por la Empresa de Aseo se orienta a verificar el cumplimiento del contrato, del plan operativo, de las rutas, frecuencias, obligaciones operativas y condiciones generales de prestación del servicio. Pero dicha función no equivale a administrar directamente los talleres, áreas de mantenimiento, parque automotor, herramientas, personal o infraestructura interna del operador.

Sin perjuicio de lo anterior, la Empresa reconoce que puede fortalecerse la documentación y trazabilidad de visitas o verificaciones sobre base de operaciones, parque automotor, talleres y demás áreas relacionadas con la operación. Este aspecto se encuentra asociado al proceso de actualización y formalización del Manual de Interventoría, mediante el cual se busca mejorar metodología, periodicidad, soportes y criterios de evaluación aplicables a este tipo de verificaciones.

La existencia de dos actas específicas no debe interpretarse como ausencia absoluta de seguimiento, pues la interventoría también se soporta en otros mecanismos asociados al cumplimiento del plan operativo, reportes de rutas, seguimiento de vehículos, requerimientos al operador, reuniones y demás evidencias allegadas durante el proceso auditor. No obstante, se acepta que puede fortalecerse el nivel de detalle técnico de los soportes asociados a visitas a infraestructura operativa y parque automotor.

Solicitud frente a la Observación No. 06:

Se solicita tener por aclarado que la Empresa de Aseo no administra directamente los talleres, áreas de mantenimiento, parque automotor ni infraestructura operativa del operador, y que su función se enmarca en la interventoría contractual.



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

66 de 70

Ref: A/CI-8

En caso de mantenerse la observación, se solicita que sea exclusivamente administrativa y vinculada a una acción de mejora en documentación y trazabilidad, sin incidencia fiscal, disciplinaria, penal o sancionatoria.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación:

Analizados los argumentos expuestos por la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. en ejercicio del derecho de contradicción, el equipo auditor considera pertinente precisar que la observación formulada no cuestiona la administración de los talleres, parque automotor o demás infraestructura operativa del operador, pues reconoce que dichas responsabilidades corresponden a ATESA de Occidente. El alcance de la observación se limitó a evaluar la suficiencia de los soportes documentales aportados para demostrar el ejercicio de las funciones de seguimiento, vigilancia y control que corresponden a la interventoría.

Si bien la entidad manifiesta que el seguimiento al operador también se realiza mediante otros mecanismos, como la revisión del plan operativo, reportes de rutas, seguimiento de vehículos, requerimientos y reuniones de seguimiento, durante la actuación fiscal no fueron aportados soportes suficientes que permitieran evidenciar, de manera objetiva y verificable, el alcance de las visitas realizadas a la base de operaciones, talleres y parque automotor; toda vez que, las dos actas allegadas contienen descripciones generales de las actividades efectuadas, pero no permiten establecer los criterios de evaluación aplicados, los resultados de las verificaciones, las observaciones realizadas al operador, ni el seguimiento efectuado a las situaciones identificadas.

Así mismo, la entidad reconoce en su respuesta la necesidad de fortalecer la documentación y la trazabilidad de las visitas, así como la actualización del Manual de Interventoría para mejorar la metodología y los soportes de estas actividades, que aporten al cumplimiento de la cláusula 14.1.1 *“la interventoría se efectuara sobre la actividades técnicas, operativas (...)”*. Para el equipo auditor, dicho reconocimiento coincide con lo evidenciado durante la actuación fiscal y no desvirtúa la observación formulada.

En consecuencia, los argumentos expuestos por la Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P. no desvirtúan los hechos observados, toda vez que no se aportó evidencia adicional que permitiera acreditar de manera suficiente el ejercicio de las actividades de seguimiento y control objeto de evaluación a las actividades técnicas, operativas. Por lo anterior, la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo.

Causa: Debilidades en los mecanismos de documentación, registro y trazabilidad de las actividades de interventoría desarrolladas sobre la infraestructura operativa y el parque automotor del operador, así como ausencia de soportes técnicos suficientes que permitan evidenciar el alcance y resultados del seguimiento efectuado.

Efecto: Limitación para verificar objetivamente el cumplimiento de las obligaciones de interventoría relacionadas con el control de la infraestructura operativa, mantenimiento de

la flota vehicular y condiciones de funcionamiento de la base de operaciones; disminución de la confiabilidad de los soportes documentales aportados; y riesgo de que deficiencias operativas, técnicas o de mantenimiento no sean detectadas ni gestionadas oportunamente por la interventoría.

14. RESUMEN DE HALLAZGOS Y PROCESOS SANCIONATORIOS

ADTIVO: Administrativo **DISC:** Disciplinario **FISCAL:** Fiscal **PENAL:** Penal
SANC: Sancionatorio

Nº	DESCRIPCIÓN	ADTVO	DISCP	FISCAL (Cuantía \$)	PENAL	SANC
1	Hallazgo administrativa no. 01: debilidades en la actualización del manual de procesos y procedimientos de interventoría- IBRT	1				
2	Hallazgo administrativa no. 02 con presunta incidencia disciplinaria y penal por deficiencias en el ejercicio de la supervisión e interventoría durante el mes de enero de 2025 y por presuntas inconsistencias en los documentos utilizados como soporte de las actividades de seguimiento y control contractual.	1	1		1	
3	Hallazgo administrativo no. 03: debilidades en la actualización, consistencia del plan operativo, mecanismos utilizados por la interventoría para el seguimiento de las microrutas de recolección y transporte de residuos sólidos.	1				
4	Hallazgo administrativo no. 04: debilidades en el ejercicio de la interventoría técnica, operativa y de control sobre la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos ejecutada por ATESA de Occidente S.A.S. E.S.P	1				
5	Hallazgo administrativo no. 05: obstaculización al ejercicio del control fiscal y deficiencias en el ejercicio de la interventoría del contrato de operación del servicio público de aseo – posible incidencia sancionatoria.	1				1
6	Hallazgo administrativo no. 06: debilidades en la documentación y soporte de las actividades de interventoría realizadas sobre la base de operaciones, talleres, áreas de mantenimiento y parque automotor del operador.	1				



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA INFORME FINAL

CÓDIGO

FECHA

VERSIÓN

PÁGINAS

FO 100.130.AEF MOD 4

13-02-2026

3.0

68 de 70

Ref: A/CI-8

Nº	DESCRIPCIÓN	ADTVO	DISCP	FISCAL (Cuantía \$)	PENAL	SANC
	TOTAL HALLAZGOS Y SANCIONATORIOS	6	1	0 (\$)	1	1

ANEXOS

Anexo 1. Acta de supervisión base de operaciones 8 de mayo 2026

aseo perereira
FI-GOERT-01
V1 / 21-08-2022

ACTA DE VISITA BASE OPERACIONES

FECHA: 08/05/26 HORA INICIO: 6:00am HORA FIN:

SUPERVISOR ASEO: Kevin Andres Cuervo Correa

SUPERVISOR ATESA: Carlos Molina

CANTIDAD RUTAS PROGRAMADAS: CANTIDAD RUTAS DESPACHADAS:

COMPACTADORES				AMPLIOROLLS				VOLQUETAS	
NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	PLACA	H. SALIDA
1016	SNX961	66	6:05am					TRERIS	6:19
194	SUR358	NA	6:10am					AMT131	6:32
1351	PRO211	66	6:13am					7032	6:02
2115	T6W136	101014	6:31am					1050	6:45
2158	LPR136	101025	6:06am						
2060	WBC436	106053	6:10am						
2159	NM2364	Av. Ruta	6:05am						
	Quemador por Ruta								
2161	LHO033	101014							
2197	LHO061	106056							
2198	WBC610	106059							
2122	GMU346	106064							
2123	106033	106052							

VEHICULOS CON NOVEDADES MECANICAL

COMPACTADORES				AMPLIOROLLS				VOLQUETAS	
NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	PLACA	H. SALIDA

OBSERVACIONES

Se verificó salida de 6 compactadores desde base operaciones Atesa, todos los compactadores van por sus rutas.
211-Relleno y después a Ruta

FIRMA SUPERVISOR ASEO: FIRMA SUPERVISOR ATESA:

Fuente: evidencia del acta diligenciada por el supervisor de Aseo el día de la visita fiscal 8 de mayo de 2026, verificación firma del supervisor de ATESA

Anexo 2. Actas de visita base de operaciones vigencia 2025

 Contraloría Municipal de Pereira	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PEREIRA			
	INFORME FINAL			
	CÓDIGO	FECHA	VERSIÓN	PÁGINAS
	FO 100.130.AEF MOD 4	13-02-2026	3.0	69 de 70

Ref: A/CI-8

Ruta del enlace solicitud de información No 2.

<https://drive.google.com/drive/folders/12rAEigxXdk6eolA489IW99ZG5guKevap?usp=sharing>

Punto 6. Informe base de operaciones flota de vehículos año 2025

Drive				
+ Nuevo Solicitud de Informacio... > Punto 6.				
Nombre	Propietario	Fecha de modificación	Tamaño de a	Ordenar
 INFORMES BASE DE OPERACIONES FLOTA DE VEHÍCULOS AÑO 2025.pdf	 direccionoperativa	19 may	105,9 MB	:
 O-78-2025 (1).pdf	 direccionoperativa	19 may	344 kB	:
 O-1022-2025 (1).pdf	 direccionoperativa	19 may	343 kB	:
 O-1093-2025 (1).pdf	 direccionoperativa	19 may	438 kB	:



Stiven Cardona

aseopereira
FI-GOBR-01
V1 /21-06-2022

ACTA DE REUNIÓN DE OPERACIONES

FECHA: 13/03/25 HORA INICIO: 6 am HORA FIN: 9:20 am

SUPERVISOR ASEO: Stiven Cardona

SUPERVISOR ATESA: Arturo Molina

CANTIDAD RUTAS PO: CANTIDAD RUTAS PROGRAMADAS: 13

CANTIDAD RUTAS DESPACHADAS: 13

COMPACTADORES				AMPUROS				VOLQUETAS	
NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	PLACA	H. SALIDA
CP2062			9:13 am						
CP2289			6:15 am						
CP2257			6:20 am						
CP2279			6:36 am						
CP2292			7:26 am	AMP178			6:30 am		
CP2258			7:41 am	AMP177			7:20 am		
CP2254			7:22 am						
CP2239			7:01 am						
CP2234			6:31 am						
CP2273			8:04 am						
CP2245			7:18 am						
CP2060			7:16 am						
CP2139			6:58 am						

VEHICULOS CON NOVEDADES MECANICAS									
COMPACTADORES				AMPUROS				VOLQUETAS	
NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	NUMERO	PLACA	No. RUTA	H. SALIDA	PLACA	H. SALIDA

OBSERVACIONES

N/a

Stiven C. Carlos Molina
FIRMA SUPERVISOR ASEO FIRMA SUPERVISOR ATESA

Nota: todas las actas de marzo a diciembre del 2025, presenta la situación descrita en el hallazgo No 2, y reforzadas en los hechos relevantes.