



1106-020-01

Medellín, 6 de diciembre de 2022

Rad: 20220520011220

06 DIC 2022

emvarias<sup>®</sup>  
Grupo-epm<sup>®</sup>  
ORIGINAL

Doctor  
CARLOS FERNANDO BORJA JIMÉNEZ  
Gerente  
Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P.  
Calle 30 No 50-198  
Medellín

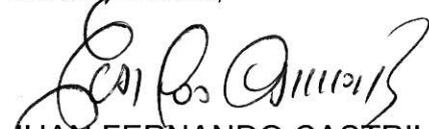
Asunto: Informe definitivo de la Auditoría de Cumplimiento de Empresas Varias de Medellín. S.A. E.S.P., Vigencia 2021.

Respetado doctor Borja Jiménez:

Una vez culminada la Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos vigencia 2021, que se realizó a Empresas Varias de Medellín. S.A. E.S.P., le remitimos el informe definitivo de dicha evaluación.

La Entidad cuenta con un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir del recibo de esta comunicación, para la elaboración, suscripción y presentación del plan de mejoramiento ante la Contraloría General de Medellín, el cual debe ser ingresado en el módulo anexos adicionales del aplicativo Gestión Transparente, además el informe será remitido a los siguientes correos electrónicos, y del que agradecemos confirmar recibo: [carlos.borja@emvarias.com.co](mailto:carlos.borja@emvarias.com.co); [carlos.restrepo@emvarias.com.co](mailto:carlos.restrepo@emvarias.com.co).

Cordial saludo,



JUAN FERNANDO CASTRILLÓN BENJUMEA  
Contralor Auxiliar EPM 3 Aguas y Saneamiento Básico

Anexo: Informe Definitivo

Copia: Juan Sebastian Gómez Patiño- Subcontralor Contraloría General de Medellín.  
Carlos Andrés Restrepo Vargas- Jefe Auditoría Interna EMVARIAS  
Rosa Helena Escobar Escobar- Profesional Universitaria, Contraloría General de Medellín.

Proyectó: Gloria Elena H.  
Revisó: Juan Fernando C.

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO APROVECHAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN S.A.E.S.P

VIGENCIA 2021

CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLIN  
DICIEMBRE 2022

PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ

Contralor de Medellín

JUAN SEBASTÁN GÓMEZ PATIÑO

Subcontralor

JUAN FERNANDO CASTRILLÓN BENJUMEA

Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal

Supervisor

ANA LUCIA OSEJO CORAL

Líder equipo de Auditoría

JOSE ANTONIO LÓPEZ MUÑOZ

YENNY MARCELA POSADA CORTES

Integrantes del Equipo Auditor

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. OBJETIVO GENERAL. ....</b>	<b>10</b>
<b>2.2. FUENTES DE CRITERIO.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN     REALIZADA.....</b>	<b>13</b>
<b>2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....</b>	<b>13</b>
<b>2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>15</b>
<b>3. OBJETIVOS Y CRITERIOS.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA.....</b>	<b>16</b>
<b>4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .</b>	<b>19</b>
<b>4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....</b>	<b>20</b>
<b>4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....</b>	<b>72</b>
<b>4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....</b>	<b>75</b>
<b>4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....</b>	<b>78</b>
<b>5. PQRSD.....</b>	<b>79</b>
<b>6. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....</b>	<b>80</b>

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Relación de hallazgos .....	14
Cuadro 2. Contratos evaluados (cifras en pesos) .....	20
Cuadro 3. AU estimado en el presupuesto oficial de Emvarias. ....	37
Cuadro 4. AU propuesto por el contratista. ....	38
Cuadro 5. Mayor valor pagado por contratación de barreras tipo europeo.....	39
Cuadro 6. Mayor valor pagado por utilidad.....	40
Cuadro 7. Mayor valor pagado por concepto de IVA que no aplica. ....	59
Cuadro 8. Cálculo de deducción de ley no realizada.....	59
Cuadro 9. Mayor valor pagado acta No. 3.....	69
Cuadro 10. Mayor valor pagado por actividad no realizada. ....	71
Cuadro 11. Cumplimiento de metas ambientales.....	73
Cuadro 12. Calificación y valoración de las variables Control Interno .....	75
Cuadro 13. Inconsistencias en los valores rendidos.....	79
Cuadro 14. Consolidado de hallazgos (Cifras en pesos) .....	81

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### **Aprovechamiento de residuos sólidos.**

El Aprovechamiento de residuos como actividad complementaria del servicio de aseo, en Colombia se desarrolla con base en las disposiciones contenidas en la Ley 142 de 1994 que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, el Decreto 596 de 2016, referente al esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y al régimen transitorio para la formalización de recicladores de oficio y la Resolución 276 de 2016 que define los lineamientos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo.

El título 2 del capítulo 1 del Decreto 1077 de 2015 define el Aprovechamiento de residuos sólidos como: “la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje”.

Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P, en cumplimiento de la normativa que le rige en la prestación del servicio de aseo y como respuesta a la problemática ambiental y social que se origina desde la generación, transporte y disposición de residuos sólidos, inicia desde el año 2017 la operación de la actividad de Aprovechamiento, a través de la operación de una Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA y mediante la implementación de las estrategias Puerta a Puerta, Puntos Naranja, y Ruta Recicla, además de la realización de campañas educativas orientadas a la concientización de los usuarios para la separación y clasificación de los residuos desde la fuente y lograr la disminución de residuos llevados a la disposición en el relleno sanitario.

A través del Aprovechamiento de residuos sólidos se busca lograr la disminución de la disposición final de los residuos en el relleno sanitario La Pradera, prolongando la vida útil del mismo y aportando a la mitigación del cambio climático, constituyéndose en una solución ambiental que contribuye a la sostenibilidad de la región, además de generar ingresos económicos a través de la comercialización del

material aprovechable y la posibilidad de brindar oportunidades de empleo a poblaciones en estado de extrema pobreza.

Sin embargo, en la ejecución de la Auditoría de Cumplimiento, se pudo identificar que el proceso de Aprovechamiento hasta el año 2021, no se encontraba caracterizado ni documentado, los procedimientos de aprovechamiento y de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA, se elaboraron en la vigencia 2022, además de evidenciar la falta de controles efectivos, en el pesaje, registro, reporte y comercialización del material aprovechable; situación que genera una alta probabilidad en la materialización de los riesgos de corrupción o fraude.

Por otra parte, la actividad del Aprovechamiento de residuos sólidos no cuenta con una apropiación específica en el presupuesto de gastos de la empresa, las actividades realizadas se encuentran incluidas en los contratos de recolección y transporte de residuos, hecho que dificulta la verificación de los recursos planeados e invertidos en la ejecución de la actividad.

Las cifras anuales de disposición de residuos en el relleno sanitario La Pradera y la existencia de puntos críticos sanitarios en la ciudad, permiten visualizar que Emvarias debe fortalecer el proceso de Aprovechamiento de residuos sólidos, con la implementación de políticas y controles efectivos, que permitan generar una cultura de aseo a través de la cual se aporte a la minimización y mitigación del impacto ambiental.

### **Disposición Final de Residuos Sólidos.**

Emvarias en cumplimiento de artículo 2, numeral 66, del Decreto 1784 de 2017 realiza la disposición de residuos sólidos en el Vaso Altaír del relleno sanitario La Pradera, con base en la licencia ambiental otorgada por Corantioquia cuya capacidad autorizada le permite recibir residuos provenientes de 40 municipios del Departamento de Antioquia.

Teniendo en cuenta que la vigencia de la licencia ambiental para la operación del Vaso Altaír expira en septiembre del año 2023, la empresa con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio de aseo en lo que respecta a la disposición de residuos, ha venido adelantando los estudios técnicos, diseños y

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

requerimientos exigidos por la autoridad ambiental, para el desarrollo de un nuevo vaso de disposición denominado “La Piñuela”, el cual garantizará la recepción de los residuos sólidos, hasta el año 2030.

Emvarias radicó el 12 de enero de 2021 ante Corantioquia, la solicitud de modificación de licencia ambiental, la cual fue aprobada por la autoridad ambiental en el mes de abril de 2022.

El nuevo vaso La Piñuela tendrá una capacidad de almacenamiento aproximada de 8 millones de toneladas de residuos, entrará en funcionamiento a finales del año 2023 e inicio del 2024, con un costo aproximado de 400 mil millones de pesos, dicho proyecto garantiza la recepción técnica de los residuos en la región.

La construcción y operación del nuevo vaso, constituye una de las principales inversiones de Emvarias en la disposición final de residuos sólidos, por lo que dicho proyecto será objeto de evaluación en próximas auditorías.

El Relleno sanitario La Pradera constituye la solución ambiental regional para la disposición final de residuos de Medellín y 40 municipios, durante la vigencia 2021 se dispusieron 1.240.367 toneladas de residuos, 5% más que en 2020 y se invirtieron en las diferentes actividades que conlleva la disposición de residuos sólidos la suma de \$40.002 millones.

## CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín, 6 de diciembre de 2022

Doctor  
**CARLOS FERNANDO BORJA JIMÉNEZ**  
Gerente General  
Empresas Varias de Medellín S.A E.S. P  
Calle 30 # 55-198  
Medellín

Respetado doctor Borja Jiménez:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica N° 037 del 30 de enero de 2020, la Contraloría General de Medellín realizó auditoría de cumplimiento sobre el Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos en Empresas Varias de Medellín S.A E.S.P.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGM expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución 656 del 30 de diciembre de 2020, proferida por la Contraloría General de Medellín, en concordancia con las Normas Internacionales

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la Contraloría, la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron suministrados por Empresas Varias de Medellín S.A E.S.P. La información contenida en este informe ha sido tratada conforme a los criterios de confidencialidad y reserva de la información.000000

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Auxiliar Auditoría Fiscal EPM 3 Aguas y Saneamiento Básico.

La auditoría se adelantó en Empresas Varias de Medellín S.A E.SP. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre 2021 y abarcó el período comprendido entre 1° de enero a 31 de diciembre de 2021.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGM consideró pertinentes.

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

## 2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

### 2.1. OBJETIVO GENERAL.

Obtener evidencia suficiente y apropiada para establecer el estado de cumplimiento de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., en la contratación asociada al Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos, frente a los criterios establecidos en el alcance de la auditoría desarrollado en el programa de auditoría, con el fin de determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, cuyos resultados estarán a la disposición de los sujetos de vigilancia y control fiscal, de la ciudadanía y de las corporaciones públicas de elección popular.

### 2.2. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., a verificación fue:

- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1150 de 2007, artículo 13.
- Ley 689 de 2001, artículo 3°.
- Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.
- Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Decreto 2981 de 2013. Reglamenta la prestación del Servicio Público de Aseo.
- Regulación CRA 720 de 2015. Regulación Tarifaria para municipios de más de 5.000 suscriptores.
- Decreto 596 de 2016. Esquema Aprovechamiento, régimen transitorio para la formalización de recicladores de oficio.
- Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.
- Resolución 276 de 2016. Establece los lineamientos del esquema operativo de Aprovechamiento.

- Resolución CRA 779 de 2016. Expide los porcentajes de distribución del incremento en el costo de comercialización del servicio CCS, entre prestadores de la actividad de recolección y transporte de No Aprovechables y Aprovechables.
- Decreto 351 de 2014, reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades.
- Decreto 2059 de 2015, Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS de Medellín 2016-2027.
- Decreto 1784 de 2017. Modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- Resolución 330 de 2017 “Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS”.
- Ley 9 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente.
- Decreto 838 de 2005 por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos.
- Licencia Ambiental y Resoluciones que la modifican (R 5288 de junio de 2002, y sus Resoluciones modificatorias: 7998 de noviembre de 2005, 7162 de julio de 2009, 18185 de mayo 2013, 10346 de septiembre de 2013.
- Decreto 838 de 2005, y normatividad que le asiste
- Resolución 048 del 19 de diciembre de 2017, por medio de la cual se modifica los Lineamientos de contratación de Empresas Varias de Medellín.
- Manual para la gestión administrativa y técnica de los contratos de Emvarias.
- Acuerdo N° 109 de 2019, por el cual se establecen las normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de Economía Mixta sujetas al Régimen de aquellas, del orden municipal de Medellín, dedicadas a actividades no financieras.
- Resolución 999 de 2021 de la Contraloría General de Medellín, rendición de la cuenta fiscal

### **2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La Auditoría tuvo como alcance la evaluación de la gestión contractual y hechos económicos registrados por Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., relacionados con el Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos vigencia 2021, la Gestión ambiental de los contratos correspondientes a las actividades ambientales reportada por la Empresa en el Formato F-CF-RC-013, según lo dispuesto en la Resolución 999 de 2021, el control fiscal interno y rendición de cuenta, de conformidad con lo establecido en el memorando de asignación N°059 del 17 de agosto de 2022.

El enfoque de la Auditoría, es basado en riesgos, para ello el equipo auditor en la fase de planeación de la Auditoría evaluó e identificó los riesgos inherentes asociados al Aprovechamiento y Disposición Final De Residuos Sólidos, incluyendo el riesgo de fraude, relacionado con el incumplimiento de los criterios evaluados.

### **2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO**

En el trabajo de la Auditoría de Cumplimiento no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la misma.

### **2.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO**

Para la evaluación del Control Fiscal Interno del Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos de Emvarias, se partió de los riesgos que fueron identificados para el proceso, con sus respectivos controles, tanto preventivos como correctivos, y la evaluación de la eficacia de los mismos al validar si los riesgos se materializaron durante el período de evaluación definido en el alcance de la auditoría.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría Territorial (GAT), la evaluación de control interno para el Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos de Emvarias S.A. E.S.P, obtuvo una calificación final de 1,781, valor que permite a la Contraloría General de Medellín conceptuar “Con deficiencias”, la efectividad del Control Fiscal Interno, en razón de algunas inconsistencias identificadas en lo relacionado con la efectividad de los controles

definidos para los riesgos identificados, que generaron los hallazgos contenidos en el presente informe.

## 2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### **Incumplimiento Material -Conclusión (Concepto) con Reserva**

Como resultado del trabajo de auditoría efectuado, la Contraloría General de Medellín considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con los criterios de la gestión fiscal aplicable al Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos en la vigencia 2021, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados en la presente auditoría, salvo en lo referente a las deficiencias evidenciadas en el contrato CW-143372, de 2021, que dio lugar a un presunto detrimento patrimonial por la suma de \$1.161.797.708, lo cual se detalla en el hallazgo 4, contenido en el presente informe.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado y la información acerca de la materia controlada, el concepto emitido por este Ente de Control es de **Concepto con Reservas**, el cual se soporta en el criterio del equipo auditor al considerar, que los aspectos incumplidos en la gestión contractual generaron impacto en el manejo del recurso público destinado a las actividades del Aprovechamiento y disposición Final de Residuos Sólidos.

## 2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de Medellín constituyó dieciséis (16) hallazgos administrativos de los cuales, uno (1) tiene incidencia fiscal.

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Cuadro 1. Relación de hallazgos

Hallazgos Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos vigencia 2021		
No.	Tema	Hallazgo
1	Deficiencias en la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad en los contratos CW-108457, CW117149 de 2020 y CW148337 de 2021.	Administrativo
2	Incumplimiento del procedimiento de selección en el contrato CW - 108457 de 2020.	Administrativo
3	Deficiencias en la modificación del contrato por falta de competencia contrato CW-108457 de 2020..	Administrativo
4	Vulneración principios de eficiencia y economía por posibles sobrecostos en el contrato CW- 143732 de 2021	Administrativo con presunta incidencia fiscal
5	Inoportunidad en la modificación y aclaración de la solicitud de oferta e incumplimiento de obligaciones en el contrato CW-143732 de 2021.	Administrativo
6	Deficiencias en el inicio de ejecución del contrato CW-122030 de 2020 y CW- 137885 de 2021	Administrativo
7	Deficiencias en la formalización de contrato CW-122030 de 2020, por inoportunidad constitución de póliza de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, con un valor asegurado inferior al requerido.	Administrativo
8	Deficiencias en la modificación 1, por falta de competencia en el contrato CW-139080 de 2021.	Administrativo
9	Deficiencias en vigencia y valor asegurado de pólizas de responsabilidad civil extracontractual en los contratos CW-128881 y CW-141455 de 2021, y CW-117149 de 2020.	Administrativo
10	Inconsistencia en la aplicabilidad del IVA en el contrato de obra pública CW-121823 – 2020	Administrativo
11	Deficiencias en la modificación del contrato por falta de competencia contrato CW-137885 de 2021.	Administrativo
12	Incumplimiento de la elaboración de terminación anticipada de contrato CW-75270 de 2018.	Administrativo
13	Incumplimiento en la implementación del sistema automático de pesaje para el Relleno Sanitario La Pradera.	Administrativo
14	Falta de procedimiento y controles en la comercialización de material aprovechable y deficiencias en la operación de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA.	Administrativo
15	Inconsistencias en el pago de las actas de ejecución del contrato CW-137885 de 2021.	Administrativo
16	Inconsistencia por el pago de una actividad no ejecutada en el contrato CW-138350 de 2021.	Administrativo
<b>Total</b>		<b>16</b>

Fuente: elaboró equipo auditor.

## 2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de Medellín como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

### 3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos fueron:

#### 3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Emitir un concepto sobre la gestión contractual y emitir concepto sobre los principios de la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad.
- Emitir un concepto sobre la gestión ambiental de la Empresa.
- Expresar un concepto del control fiscal interno.
- Emitir pronunciamiento de la suficiencia y calidad de la información rendida bajo los parámetros establecidos en las Resoluciones 999 de 2021 de la Rendición y Revisión de la Cuenta e Informes y la 692 de 2022 la cual modifica parcialmente la Resolución 999 del 2021.

#### 3.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

1. La Empresa debe cumplir con la normatividad y la regulación que le es aplicable en desarrollo del Aprovechamiento de Residuos Sólidos.

- Ley 142 de 1994 Por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios.
- Artículo 2.3.2.5.2.1.5 y 2.3.2.2.2.9.86. Decreto 596 de 2016 Requisitos del ECA.
- Parágrafo 3° del artículo 42 de la Resolución CRA 720 de 2015, obligación de contar con báscula de pesaje.
- Artículo 48 resolución CRA 720 de 2015. Reporte en línea del pesaje de residuos.
- Resolución 276 de 2016. Establece los lineamientos del esquema operativo de Aprovechamiento.

- NTC 2031 parámetros de Exactitud, invariabilidad, movilidad y excentricidad, confiabilidad de la báscula.
- Artículo 2.3.2.5.2.1.3. Campañas educativas del Decreto 1077 de 2015.
- Artículo 16 resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal.

2. La Empresa debe cumplir con la normatividad y la regulación que le es aplicable en desarrollo de la Disposición Final de Residuos Sólidos.

- Ley 142 de 1994 Por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios.
- Decreto 838 de 2005 por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos.
- Parágrafo 3° del artículo 42 de la Resolución CRA 720 de 2015, obligación de contar con báscula de pesaje.
- Artículo 48 resolución CRA 720 de 2015. Reporte en línea del pesaje de residuos
- Artículos 18 y 22 resolución 1326 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que reglamenta los sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas.
- Artículo 32 Decreto 4741 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.
- Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Capítulo 2.
- Decreto 1784 de 2017. Modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015, en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento y disposición final de residuos sólidos

3. La Empresa debe cumplir con la normatividad y la regulación que le es aplicable en desarrollo de la Gestión ambiental.

- Ley 9 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente.
- Política Ambiental orientada a la gestión ambiental integral.

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

- Licencia Ambiental y Resoluciones que la modifican (R 5288 de junio de 2002 y sus Resoluciones modificatorias: 7998 de noviembre de 2005, 7162 de julio de 2009, 18185 de mayo 2013, 10346 de septiembre de 2013 2013).
  - Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.
4. Cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, de la ejecución de los recursos y la contratación asociada al Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos.

- Acuerdo 109 de 2019 del Concejo de Medellín.
- Instructivo general presupuesto vigencia fiscal 2021, expedido por Emvarias
- Resolución 048 de 2017 Lineamientos de Contratación: Título 1° principios de la contratación.
- Resolución 048 de 2017 Título 1 numeral 9. Gestión administrativa y técnica de los contratos.
- Resolución 048 de 2017 Capítulo III. Documentos previos al inicio del proceso de contratación.
- Resolución 048 de 2017 Capítulo IV. Perfeccionamiento y ejecución de los contratos.
- Artículo 6 de la Resolución 028 de 2020. Delegación de funciones en los procesos contractuales.
- Ley 1474 de 2011, en lo relacionado al seguimiento y control, de la ejecución de los contratos
- Manual de Gestión Administrativa y Técnica de los Contratos de Emvarias S.A. E.S.P.
- Estatutos tributarios de los municipios donde se realizaron actividades, para la aplicación de deducciones a los pagos realizados en la ejecución de contratos.

5. Suficiencia y calidad de la información rendida.

Resolución 999 de 2021 de la Rendición y Revisión de la Cuenta e Informes CGM.  
Acto Legislativo 04 de 2019.  
Decreto 403 de 2020.

## 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Con base en los criterios de auditoría, se aplicaron los procedimientos y pruebas para verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan los asuntos auditados, encontrando que de acuerdo con la materialidad definida para la Auditoría de Cumplimiento al Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos de Empresas Varias de Medellín S.A E.S.P., obtuvo un resultado Con reservas, es decir, excepto en lo relacionado en los hallazgos del presente informe, la Entidad cumple con los aspectos de la normativa definida para el proceso de contratación en la vigencia 2021.

#### 4.1.1. Resultados de Seguimiento a Resultados de Auditorías Anteriores.

La Contraloría General de Medellín no ha realizado Auditoría al Aprovechamiento de Residuos Sólidos, con relación al proceso de Disposición Final, se realizó Auditoría Especial vigencia 2015, en la cual las deficiencias identificadas generaron 15 hallazgos administrativos, 3 hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y 2 con presunta incidencia disciplinaria, frente a lo cual la empresa presentó el Plan de mejoramiento con la formulación de acciones preventivas y correctivas, orientadas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos formulados, acciones que fueron cumplidas de acuerdo a la evaluación realizada al cumplimiento del plan de mejoramiento en auditorías.

La Contraloría Auxiliar Ambiental en el año 2021, realizó Auditoría de Cumplimiento a la Disposición Final de Residuos Sólidos, emitiendo concepto sin reservas y generando un hallazgo administrativo por incumplimiento en la implementación del sistema automático de pesaje en el relleno sanitario La Pradera, para lo cual la empresa presentó el plan de mejoramiento con cuatro acciones de mejora, de las cuales las relacionadas con la implementación del Software Smartruck e implementación del Sistema Siglope EVM NET (Vehículos TAG Y QR), no fueron 100% efectivas, por lo que dichas acciones, permanecen en estado abierto.

## 4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Emitir un concepto sobre la gestión contractual y emitir concepto sobre los principios de la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad

Empresas Varias de Medellín S.A E.S. P, reportó un total de 32 contratos asociados al Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos e iniciativas o actividades ambientales, valorados en \$162.568.956.481 de donde, el equipo auditor seleccionó una muestra discrecional de 21 contratos, por la suma de \$150.852.090.064, de los cuales se auditaron los pagos por valor de \$98.741.633.629 con el fin de conceptuar sobre la Gestión Contractual en lo referente al cumplimiento de los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia. Ver cuadro 2 (Contratos evaluados).

Cuadro 2. Contratos evaluados (cifras en pesos)

Nombre del proceso y / o actividad	Nº	Nº del Contrato	Objeto del Contrato	Valor del contrato mas IVA 2021	Total Pagos Auditados
Aprovechamiento residuos sólidos	1	CW108457	Arrendamiento de inmueble para la operación de una estación de clasificación y aprovechamiento –ECA- según las necesidades de la actividad de aprovechamiento de Emvarias S.A. E.S.P.	\$ 182.784.000	\$ 182.784.000
Aprovechamiento residuos sólidos	2	CW148337	Arrendamiento de inmueble para la operación de una estación de clasificación y aprovechamiento –ECA- según las necesidades de la actividad de aprovechamiento de Emvarias S.A. E.S.P.	\$ 377.396.903	\$ 46.431.706
Ruta hospitalaria	3	CW117149	Manejo adecuado de residuos peligrosos, posconsumos, y no peligrosos en clientes autorizados por Emvarias S.A. E.S.P. y las demás actividades relacionadas con el manejo de residuos incluyendo actividades in situ	\$ 240.987.728	\$ 239.652.773
Ruta hospitalaria	4	CW128881	Prestar los servicios de gestión integral de residuos, enfocados en el desarrollo de estrategias de economía circular para su aprovechamiento, tratamiento, valorización y disposición	\$ 386.800.104	\$ 243.254.709
Proceso Disposición final	5	CW75270	"Desarrollar las obras y actividades requeridas para la disposición de los residuos sólidos de acuerdo con las especificaciones y requerimientos técnicos establecidos por la empresa, en el Relleno Sanitario La Pradera"	\$ 42.161.677.650	\$ 39.210.239.844
Aprovechamiento residuos sólidos	6	CW146088	Suministro de los bienes objeto de la presente invitación para proyecto de contenerización en sede de EMMARIAS S.A. E.S.P. y el otorgamiento de la garantía comercial para cada bien.	\$ 767.500.000	\$ 767.500.000
Proceso Disposición final	7	CW121518	"Interventoría integral de los contratos, proyectos, obras, programas, actividades del Relleno Sanitario La Pradera en sus fases de adecuación, construcción, operación, cierre, clausura y posclausura y obras, estudios y diseños que se relacionen con el proceso de disposición final"	\$ 497.252.538	\$ 491.542.051
Ruta hospitalaria	8	CW113444	Emvarias y la fundación U de A, se asocian con el fin de fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de recolección y transporte de residuos, en donde requiera el servicio	\$ 22.028.954.042	\$ 22.026.314.461

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Continuación Cuadro 2. Contratos evaluados (cifras en pesos)

Nombre del proyecto y proceso	Nº	Nº del Contrato	Objeto del Contrato	Valor Ejecutado del contrato	Total Pagos Auditados
Aprovechamiento residuos sólidos	9	CW113447	Emvarias y FUNTRAEV, se asocian con el fin de fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de recolección y transporte de residuos, en donde requiera el servicio	\$ 9.756.695.652	\$ 9.724.960.464
Cestas Servicio de Aseo	10	CW113450	Emvarias y FUNTRAEV, se asocian con el fin de fortalecer el modelo de gestión del servicio público de recolección de basuras, para desarrollar las actividades de barrido y limpieza de vías, en donde requiera el servicio	\$ 10.062.003.878	\$ 10.058.263.692
Proceso Disposicion final	11	CW129701	"Realizar el monitoreo de variables ambientales en sitios de interes de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P"	\$ 283.386.600	\$ 255.047.940
Proceso Disposicion final	12	CW137797	"Realizar el manejo y control integrado de plagas en el Relleno Sanitario La Pradera, zonas aledañas y otras zonas si así lo requiere EMVARIAS - GRUPO EPM"	\$ 114.932.620	\$ 111.058.134
Proceso Disposicion final	13	CW143732	"Construcción de defensas metálicas a lo largo de lo bordes de la vía, en los tramos indicados en los planos del proyecto"	\$ 1.557.016.487	\$ 1.437.099.766
Proceso Disposicion final	14	CW141455	"Contratar la cobertura de taludes para su protección o revegetalización en el Relleno Sanitario La Pradera, propiedad de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P"	\$ 111.901.453	\$ 111.901.453
Proceso Disposicion final	15	CW138350	"Realizar el monitoreo de las variables Agua, Aire, Biogás y Ruido, y actividades complementarias en sitios de interés de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P"	\$ 440.181.000	\$ 391.200.006
Proceso Disposicion final	16	CW139080	"Interventoría integral de contratos, proyectos, obras, programas, actividades del Relleno Sanitario La Pradera en sus fases de adecuación, construcción, operación, cierre, clausura y posclausura, y obras, estudios y diseños relacionados con los sitios y procesos de disposición final de EMVARIAS"	\$ 2.254.124.600	\$ 795.783.860
Proceso Disposicion final	17	CW122030	"Desarrollo de diferentes actividades operativas y de sostenimiento en el relleno sanitario la pradera propiedad de empresas varias de medellin SA. E.S.P. y-o zonas aledañas y-o sitios que se definan si así lo requiere el grupo EPM"	\$ 4.095.704.750	\$ 1.614.173.906
Proceso Disposicion final	18	CW121823	"Mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de equipos de pesaje que así lo requiere EMVARIAS-GRUPO EPM"	\$ 129.632.220	\$ 45.046.410
Proceso Disposicion final	19	CW137885	"Asesoría técnica integral y el suministro, instalación, seguimiento y control de la instrumentación geotécnica de los sitios de disposición final, o donde requiera EMVARIAS o el GRUPO EPM"	\$ 1.477.766.221	\$ 754.783.412
Cestas Servicio de Aseo	20	CW137876	Suministro de canastillas plásticas, para estrategia de amoblamiento urbano	\$ 336.000.000	\$ 336.000.000
Proceso Disposicion final	21	CW139544	"Desarrollar las obras y actividades requeridas para la disposición de los residuos sólidos de acuerdo con las especificaciones y requerimientos técnicos establecidos por la empresa, en el Relleno Sanitario La Pradera"	\$ 53.589.391.617	\$ 9.898.595.041
<b>Total</b>				<b>\$ 150.852.090.063</b>	<b>\$ 98.741.633.629</b>

Fuente: Rendición de la Cuenta Gestión Transparente. Elaboró equipo auditor.

La contratación que suscribe Empresas Varias de Medellín S.A E.S.P., se fundamenta en lo regulado en la Resolución 048 de 2017 por medio de la cual se modifican los lineamientos asociados a la contratación y el Manual para la Gestión Administrativa y Técnica de los Contratos. Versión 00 de marzo de 2019.

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

La Empresa, incluye algunas actividades relacionadas con el Aprovechamiento de Residuos Sólidos, en los contratos Macro de Recolección y Transporte, por lo que el equipo auditor evaluó de dichos contratos solo la parte de las actividades relacionadas con el asunto a auditar.

En la evaluación de los contratos se analizó de manera particular cada una de las etapas del proceso contractual desarrollado dentro del marco de la gestión fiscal de la Empresa, mediante la aplicación de procedimientos y pruebas que permitieron verificar que Emvarias, cumple con la normatividad presupuestal, las especificaciones técnicas, los estudios previos a la contratación, el principio de planeación, la aplicación de deducciones de Ley, el costo y calidad de bienes y/o servicios, el cumplimiento del objeto contractual y la ejecución de las labores de interventoría y seguimiento a los contratos.

Por lo anterior se estableció que, con fundamento en la revisión realizada hasta la fecha, los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por Emvarias S.A E.S.P, en dichos contratos, indican que, la gestión contractual en su mayoría, se lleva a cabo de conformidad con los términos y condiciones establecidos en los lineamientos contractuales y se ajusta a los parámetros legales y constitucionales, cumpliendo con los principios de economía, eficiencia y eficacia; sin embargo, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de Auditoría, las cuales indican una efectividad parcial de los controles aplicados a la gestión contractual.

**Hallazgo 1. Deficiencias en la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad en los contratos CW-108457, CW117149 de 2020 y CW148337 de 2021. Corresponde a la observación 1 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW- 108457 de 2020, suscrito entre ALBERTO ALVAREZ S.A y Emvarias S.A. E.S.P., para *“arrendamiento de inmueble para la operación de una estación de clasificación y aprovechamiento –ECA- según las necesidades de la actividad de aprovechamiento de Emvarias S.A. E.S.P.”*, por valor de \$153.600.000 más IVA y con fecha de terminación 30 de septiembre de 2021; el

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

equipo auditor observó que en los estudios de conveniencia y oportunidad<sup>3</sup>, la empresa expone la normatividad que rige la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo, las implicaciones de la migración de la ciudad a un modelo de aprovechamiento y la experiencia de la empresa en la ejecución de dicha actividad desde el año 2017, con la implementación de estrategias que fortalecen el aprovechamiento; sin embargo, en ningún aparte de los estudios, se argumenta de manera específica, la necesidad de contratar el arrendamiento de un inmueble que cumpla las especificaciones requeridas por el Decreto 596 de 2016 para la operación de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA, teniendo en cuenta que la empresa carece de dicho espacio físico para la clasificación del material aprovechable.

Igual situación se presenta con los estudios de conveniencia y oportunidad del contrato CW- 148337 de 2021, que corresponde a la renovación del arrendamiento de la ECA, en los cuales, prácticamente se consignan los mismos argumentos de los estudios del contrato inicial, sin justificar la necesidad y conveniencia de renovar con el contratista la prestación del servicio de arrendamiento de dicho inmueble y sin especificar además, el plazo de ejecución del nuevo contrato y valor estimado, condiciones que superan lo inicialmente convenido por las partes.

Por otro lado, en el contrato CW-117149 de 2020 suscrito con la firma Asesorías Servicios Ecológicos e Industriales S.A.S., cuyo objeto es la recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final adecuada de residuos peligrosos, posconsumos y no peligrosos en clientes autorizados, por valor de \$240.987.728, se observa que los estudios de conveniencia y oportunidad no contienen argumentos suficientes que justifiquen la necesidad del objeto, al no identificar de manera específica la viabilidad desde la gestión ambiental, el personal capacitado, material o equipos y vehículos que se requieren para la prestación de dichos servicios.

Los hechos antes relacionados, vulneran el inciso 4°, del numeral 1, del capítulo I, título II de la Resolución 048 de 2017, lineamientos de contratación de Emvarias que dispone: “Los procesos de contratación son el resultado de estudios previos que determinan la conveniencia y oportunidad de los mismos; para lo cual se debe de llevar a cabo los análisis técnicos, jurídicos, financieros, económicos, que se

<sup>3</sup> Estudios de conveniencia y oportunidad publicados en el sistema Ariba de Emvarias

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

consideren pertinentes”, además de incumplir con el análisis de los elementos aplicables a la determinación de la conveniencia y oportunidad establecidos en el formato diseñado por la empresa para la elaboración de tales estudios, con el fin de evidenciar las razones para asignar el presupuesto a los procesos contractuales.

Las inconsistencias se deben a la falta de control efectivo en la planeación de los procesos contractuales, al no verificar en el documento de conveniencia y oportunidad, el desarrollo de los elementos mínimos requeridos en el formato diseñado por la empresa, lo que genera la elaboración de estudios previos que carecen de argumentación o evidencia suficiente de la necesidad para la adquisición del servicio objeto de los contratos, además del incumplimiento de lo dispuesto en la normativa de contratación aplicable a Emvarias, situación constitutiva de **hallazgo administrativo**.

**Posición de la Contraloría General de Medellín:**

En la respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos vigencia 2021, radicada en la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre del 2022, bajo el número 202200003537, Emvarias S.A. E.S.P., argumenta que:

..”en lo relacionado con los contratos CW108457 y CW148337 el documento denominado Conveniencia y Oportunidad se construye basado en los Resultados del Estudio de Mercado, en el cual se puede evidenciar la necesidad de contar con un sitio que cumpla con los requisitos técnicos mínimos de una Estación de Clasificación y Aprovechamiento, exigidos en el Decreto 596 y la Resolución 276 de 2016; así como reza en el objeto contractual “arrendamiento de inmueble para la operación de una estación de clasificación y aprovechamiento –ECA-“.

Al respecto, la empresa no tiene en cuenta que, los estudios de conveniencia y oportunidad, están estrechamente ligados al principio de planeación de la contratación estatal, pues a través de ellos se identifica la real necesidad de la administración, se establece todas las características que individualicen el bien o servicio requerido y se asigna la partida presupuestal correspondiente, elementos que no se encuentran identificados en los estudios de conveniencia y oportunidad de los contratos observados, incumpliendo inclusive el adecuado desarrollo de los elementos requeridos por la misma entidad en el formato de dicho estudio.

La empresa en el formato en mención, establece textualmente que el objetivo de la determinación de las razones de conveniencia y oportunidad es: “tener lo que necesitamos para cuando lo necesitamos”, por tanto, **se deberán evidenciar todas las razones que llevaron a asignar presupuesto y otros recursos para satisfacer la respectiva necesidad de bienes y servicios**, luego de un proceso de priorización y aprobación por parte de los directivos del negocio” (Resaltado fuera del texto). En los procesos contractuales objeto de evaluación, no se evidencia de forma suficiente y específica, las razones de conveniencia y oportunidad que acrediten la necesidad de los servicios adquiridos, solo se limitan a relacionar la normatividad aplicable al aprovechamiento y hace un recuento de la gestión realizada por la empresa en la ejecución de la actividad complementaria al servicio de aseo.

Por otra parte, la empresa solicita se tenga en cuenta todos los documentos que integran los estudios efectivos en la planeación del proceso, entre esto el estudio de mercado, justificación, estudio de Conveniencia y Oportunidad, donde se plasma con suficiencia la descripción del servicio.

Frente a lo anterior, es cierto que los estudios de mercado forman parte de los estudios previos de un proceso contractual; sin embargo, el estudio del contrato CW-108457, no argumenta las razones de requerir en arrendamiento un espacio físico para el funcionamiento de la ECA, lo que concluye, previa comparación económica entre algunas inmobiliarias, es el costo de arrendamiento por metro cuadrado y que el inmueble de la Inmobiliaria Alberto Álvarez, exhibe las mejores condiciones costo/beneficio, de la futura adquisición del servicio.

En relación con el contrato CW-48337, correspondiente a la renovación del contrato de arrendamiento, la empresa en ningún documento establece de manera clara la conveniencia y oportunidad de la renovación del servicio con el mismo contratista y en el contrato CW-117149, el estudio de conveniencia y oportunidad es incompleto, no acredita las condiciones específicas requeridas en relación a personal y equipo.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, en relación a los estudios previos o de conveniencia y oportunidad, mediante Sentencia del 31 de agosto de 2006, indica que: "en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que podrá llegar a ser un contrato y, por supuesto, mucho antes de su adjudicación y consiguiente celebración, **la elaboración previa de estudios y análisis serios y completos encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:** (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos y análisis técnicos; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de los contratos, consultando las especificaciones, cantidades de los bienes, obras y servicios que se pretende y requiere contratar..”.(Resaltado fuera del texto),

Con base en lo expuesto anteriormente, los argumentos presentados por el sujeto de control no son de recibo y, por lo tanto, se mantiene lo observado, **configurando hallazgo administrativo.**

**Hallazgo 2. Incumplimiento del procedimiento de selección en el contrato CW -108457 de 2020. Corresponde a la observación 2 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW- 108457 de 2020, suscrito entre ALBERTO ALVAREZ S.A y Emvarias S.A. E.S.P., para *“arrendamiento de inmueble para la operación de una estación de clasificación y aprovechamiento –ECA- según las necesidades de la actividad de aprovechamiento de Emvarias S.A. E.S.P.”*, por valor de \$153.600.000 más IVA y con fecha de terminación 30 de septiembre de 2021; el equipo auditor observa que, el contrato de arrendamiento fue suscrito por el representante legal de la inmobiliaria Alberto Álvarez S. S.A., y el gerente de Emvarias, el 21 de septiembre de 2020, antes de la fecha de apertura y cierre de la invitación y de aceptación de la propuesta, situación que vulnera el principio de planeación del proceso contractual, e incumple el procedimiento para la solicitud única de ofertas, establecido en la Resolución 048 de 2017 lineamientos de contratación de la Empresa.

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

De conformidad con las condiciones particulares del proceso, la fecha establecida para el cierre fue el 29 de septiembre de 2020, en la cual el contratista presentó la propuesta y previa evaluación de cumplimiento de requisitos, el 30 de septiembre de 2020 la empresa, procede a comunicar la aceptación de dicha oferta; estas actividades fueron realizadas sin tener en cuenta que ya se había suscrito el 21 de septiembre de dicha anualidad, el contrato de arrendamiento del bien inmueble y realizado además, la toma de inventario el día 16 de septiembre de 2020; lo que evidencia vulneración al debido procedimiento de la selección contractual, que como entidad pública debía garantizar.

Una vez evidenciado el hecho de que la fecha de suscripción del contrato es previa a la fecha de adjudicación de la oferta, es posible inferir que los términos y condiciones de aquél, estaban concertados antes de que estos se previeran en los términos de la invitación. Lo que da pie a presumir que el procedimiento precontractual no se llevó a cabo con una debida planeación, transparencia y oportunidad; sino que se habría realizado con el fin único de cumplir con lo previsto en el Manual de Contratación de la empresa Emvarias; mas no en aras de llevar acabo la finalidad propia del proceso precontractual; la cual es el cumplimiento del principio de selección objetiva.

Las inconsistencias antes descritas, se deben a la falta de control efectivo por parte de los funcionarios responsables de la planeación del proceso contractual, al no cumplir con los tramites de apertura, cierre, evaluación y adjudicación de oferta, antes de la suscripción del contrato con la inmobiliaria, lo que genera incertidumbre en la aplicabilidad de las condiciones establecidas en dos contratos existentes para la prestación del servicio de arrendamiento del inmueble para la operación de la ECA, vulnerando los principios de planeación y transparencia; así como los lineamientos de contratación de la empresa. Situación constitutiva de **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada en la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre del 2022, bajo el N° 202200003537, acepta la existencia de las diferencias entre los tiempos de los procesos contractuales llevados por cada una de las partes, en este caso del contratista ALBERTO ALVAREZ y el contratante EMVARIAS e informa que se da

estricto control y seguimiento al cumplimiento del principio de selección objetiva y que el procedimiento de selección en el contrato obedece a análisis, entre ellos el de costo/beneficio, ubicación, entre otros que permiten atender y dar respuesta a los principios de planeación y transparencia; así como los lineamientos de contratación de la empresa.

Frente a lo anterior, el Organismo de Control Fiscal, en ningún momento cuestionó el costo del servicio de arrendamiento, pero si el incumplimiento al procedimiento de la contratación, al suscribir el contrato con la inmobiliaria antes de la presentación evaluación y aceptación de oferta, hecho aceptado por la empresa, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No 3. Deficiencias en la modificación del contrato por falta de competencia contrato CW-108457 de 2020. Corresponde a la observación 3 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW- 108457 de 2020, suscrito entre ALBERTO ALVAREZ S. S.A y Emvarias S.A. E.S.P., para “arrendamiento de inmueble para la operación de una estación de clasificación y aprovechamiento –ECA- según las necesidades de la actividad de aprovechamiento de Emvarias S.A. E.S.P.”, por valor de \$153.600.000 más IVA y con fecha de terminación 30 de septiembre de 2021; el equipo auditor observa que, la empresa realizó un Otrosí al contrato, relacionado con la modificación al numeral 5.4 forma de pago de las condiciones particulares del proceso; sin embargo dicha modificación fue realizada en el mes de diciembre de 2020, cuando ya se había cancelado las facturas del mes de octubre, noviembre y diciembre en los términos establecidos en las cláusulas del contrato de arrendamiento No 13534 de la inmobiliaria, en contravía de lo dispuesto en las condiciones particulares del contrato CW-108457, además, los tramites de dicha modificación fueron suscritos por la interventoría y el jefe del área de suministros de la empresa, lo que contraviene el artículo sexto de la Resolución 028 de 2020, que dispone: **DELEGACION: “Se delegan las funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios de EMVARIAS, que no superen CIEN (100) SMMLV en los términos expresados en el presente acto administrativo, en el jefe del Área de Suministro y Soporte Administrativo de Empresas Varias de Medellín S.A.E.S.P.”.** (Resaltado fuera del texto).

El coordinador técnico del Colegio Mayor de Antioquia, interventor asignado al contrato suscribió el 29 de noviembre de 2020, la consulta de intención de modificación 1 Otrosí, al contrato, consistente en la modificación en la forma de pago numeral 5.4 de las condiciones particulares de la solicitud, sin tener en cuenta que dicha función no le fue conferida por la empresa, su competencia es realizar el seguimiento y control de la ejecución del contrato y en relación a dicha modificación, el deber de la interventoría era presentar al gerente la justificación e informe de la necesidad de los cambios a la forma de pago del contrato, para que en calidad de ordenador del gasto, tome la decisión de aceptar y suscribir el otrosí al contrato.

Por su parte, el jefe del área de suministros y soporte administrativo de la empresa, al suscribir el 11 de diciembre de 2020, la comunicación de aceptación del otrosí, no tuvo en cuenta que según el artículo sexto de la Resolución 028 de 2020, lo que se delegan son funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios de Emvarias, que no superen CIEN (100) SMMLV, valor equivalente para la fecha de \$87.780.300, mientras que el valor del contrato es de \$153.600.000, lo que evidencia la falta de competencia, al superar la cuantía de la delegación.

De otro lado, el equipo auditor observa que, en las condiciones particulares, que se encuentran publicadas en el archivo digital del proceso en el aplicativo Ariba, el numeral 5.4 forma de pago estableció que: “Durante la ejecución del contrato EL CONTRATANTE pagará a EL CONTRATISTA los valores facturados por éste y aprobados por el mismo, **a los treinta (30) días calendario**, contados a partir de la fecha de radicación de la factura previo el cumplimiento de los requisitos...” (Resaltado fuera del texto), lo cual fue objeto de modificación a través del otrosí, estableciendo según el comunicado de aceptación que: “la factura de venta se cancelará al contratista, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la presentación de esta, en el sitio indicado por Emvarias, con la aceptación del supervisor/interventor del contrato, por medio de transferencia electrónica a la cuenta de ahorros Bancolombia...”;

Sin embargo, en el documento de las condiciones particulares entregado por la empresa, en respuesta al requerimiento de información realizado por el equipo auditor, se observa que en el numeral 5.4 forma de pago, se tiene consignado que: “...” Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P. cancelará al Contratista la factura de venta **dentro de los diez (10) días calendarios** siguientes a la presentación de

esta en el sitio indicado por EMVARIAS con la aceptación del Supervisor/Interventor.

La factura deberá ser cancelada al Contratista mediante el siguiente medio de pago habilitado para el: Pago Por Internet (Online) PSE para realizar el pago mediante este medio se debe ingresar a la página **web [www.albertoalvarez.com...](http://www.albertoalvarez.com...)** (Resaltado fuera del texto)...”;

Dichas condiciones no están incluidas en el documento que reposa en el aplicativo Ariba, tal hecho evidencia inconsistencias entre la información publicada en el sistema de información contractual y la entregada a este organismo de control fiscal, generando dudas en la veracidad y confiabilidad de la información, al no saber cuál fue el documento definitivo en cual se establecieron las condiciones para el pago del servicio de arrendamiento.

Las inconsistencias antes relacionadas, se deben a la falta de control, ejercido por parte de la interventoría y por el funcionario de la empresa delegatario, al no verificar la competencia que tienen para suscribir actos que modifican las condiciones iniciales del contrato, lo que genera actos sin competencia, vulnerando el principio de legalidad, al realizar una acción que genera un desbordamiento de la función asignada, lo que incumple la normativa de delegación de funciones.

Por otra parte, la falta de control de los funcionarios responsables, en la elaboración de las condiciones particulares del proceso, en los ajustes realizados a los mismos y en la disposición de los archivos en el aplicativo de Ariba, donde se publican los documentos para su consulta, genera inconsistencias entre la información publicada y la suministrada a la Contraloría, lo que vulnera el principio de transparencia contenido en el título I de la Resolución 048 de 2017, lineamientos de contratación de Emvarias. Situación constitutiva de **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en su respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento, radicada en la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre del 2022, bajo el N° 202200003537, manifiesta que, el otrosí realizado corresponde a un acto sin cuantía, por cuanto lo que se modifica es la forma de pago del contrato, quedando así incluido en el rango delegado “De 0 a 100 SMLMV”; e indica que, en la

Resolución 028 no se delegó la celebración de contratos inferiores a 100 SMLMV sino las funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios de EMVARIAS, que no superen CIEN (100) SMMLV en los términos expresados en el presente acto administrativo, Resolución 028 de 2020.

Al respecto, una vez revisada la Resolución 028 de 2020, efectivamente se evidencia que en el literal k del artículo segundo, se estable como función del comité de contratación el “Evaluar y conceptuar sobre la viabilidad y conveniencia de las renovaciones, adiciones, prórrogas, suspensiones y cesión de contratos, de acuerdo a la naturaleza, cuantía y tipología que sean de su competencia de conformidad con lo consagrado en el presente acto administrativo”, razón por la cual se acepta lo expuesto por el sujeto de control, en relación a la competencia de la suscripción del comunicado de aceptación de la modificación, por parte del Jefe del Área de Suministro y Soporte Administrativo.

Sin embargo, en relación a la falta de competencia del Interventor y Gestor administrativo a la hora de realizar la “Consulta de intención” al contratista, la entidad justifica que no hay extralimitación alguna, ya que dicho proceder está previsto por “La herramienta de contratación para realizar procesos de modificación de contratos”; la cual, se advierte, es una plataforma de interacción donde el Interventor debe llenar una lista de tareas que le fueron previamente asignadas. Es así, que efectivamente se constata que al interior de la plataforma reposa la tarea de “Diligencie formato consulta de intención modificación con la información que aplique para el contrato”; sin embargo, para este ente auditor no es de recibo dicho argumento, ya que las funciones de un interventor no pueden estar determinadas en una plataforma; así como tampoco lo asignado en dicha herramienta digital debe contrariar o exceder las funciones consagradas en el Acto administrativo correspondiente. Así mismo, carece de validez el argumento de que el acto de “Consulta de intención” no implica ninguna obligación para las partes, pues el asunto discutido no es si este fue o no vinculante; sino si estaba o no previsto en el Acto administrativo, como una de las funciones del interventor, lo cual en dicho caso no ocurre.

Con relación a la inconsistencia de las condiciones particulares, la empresa informa que, el pliego de condiciones particulares definitivo de un proceso contractual debe ser consultado directamente en el “RFP”, por cuanto los demás pliegos de condiciones que se reflejan en la carpeta de documentos corresponden a los pliegos

que inicialmente fueron sometidos a las revisiones previas por parte del área requeridora y demás funcionarios que intervienen en el proceso.

El argumento, no es de recibo, por cuanto el enlace “RFP” (Request for Proposal) siglas en inglés, que significa solicitud de propuesta, constituye una interfaz a la cual el oferente accede para la consulta del proceso contractual y reporte de la información requerida por la empresa, mientras que, en la carpeta de “Documentos” del aplicativo Ariba, de acuerdo al numeral 2.2.4 “Uso de Tareas y carga de documentos a pestaña” del manual para la gestión de documentos en el suministro de bienes y servicios, se deberá descargar los documentos aprobados en su versión final.

Para el caso en comento, las condiciones particulares que reposan en la carpeta de documentos se encuentran en estado “Publicado”, lo que se considera corresponde a un documento definitivo y oficial.

De acuerdo con las razones antes expuestas, los argumentos presentados por la empresa, no desvirtúan las situaciones cuestionadas en relación a la competencia de la interventoría en la modificación del contrato y la inconsistencia de las condiciones particulares del proceso, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No. 4. Vulneración principios de eficiencia y economía por posibles sobrecostos en el contrato CW- 143372 de 2021. Corresponde a la observación 4 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW- 143372 de 2021, suscrito entre Pinesco Ingeniería S.A.S. y Emvarias S.A. E.S.P., cuyo objeto es la “Construcción de defensas metálicas a lo largo de los bordes de la vía, en los tramos indicados en los planos del proyecto, por valor \$1.557.016.487 y con fecha de terminación 31 de diciembre de 2021, el equipo auditor observa que, la empresa en las razones de conveniencia argumentaron que: *“Porque la construcción de la Vía Superior (Vía El Zancudo) incluye dos estructuras denominadas Terraplén y Dique Norte, donde encontramos la corona de terraplén en ambos costados a 20 metros en su cimentación, al igual que el Dique Norte, el cual a su costado derecho se encuentra a 10 metros y en el*

*costado izquierdo a más de 20 metros de su cimentación respectivamente, siendo esto una condición generadora de riesgo ante un tráfico vehicular considerable o en horas diurnas y nocturnas, lo cual hace necesario que existan protecciones laterales (barreras metálicas) que contengan o eviten accidentes catastróficos.*

*Porque la vía superior sirve de carretable y al mismo tiempo de sitio de estacionamiento temporal para los diferentes vehículos que van hacia la plataforma de disposición, esto hace que se presenten maniobras que pueden altamente riesgosas ante la carencia de barreras de protección que sirvan elementos de demarcación de la vía y para señalar la ruta a seguir por lo vehículos.*

*Porque las barreras metálicas según sus especificaciones técnicas son estructuras capaces de soportar el empuje o impacto de los vehículos que transiten por la vía superior, además de garantizar la seguridad y el bienestar de los conductores y usuarios de la vía.*

*Porque es necesario atender los requerimientos que están dentro del PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD VIAL de Emvarias S.A ESP (PESV EMVARIAS - ACTUALIZACION NOVIEMBRE 2019)."*

Y en las razones de Oportunidad manifestaron que: *"Para que la vía superior sea transitable y segura y cumpla con especificaciones para vías terciarias que propicien la circulación de vehículos hacia la zona de disposición final sin complicaciones y aminorando riesgos.*

*Para que haya capacidad de reincorporar, retener o soportar los vehículos recolectores, articulados, tractocamiones, volquetas y/o usuarios de la vía, que, por alguna razón, avería mecánica, accidente o imprevisto por maniobras de conducción pueda salir de la calzada..."*

Fue así, que seleccionaron dos tipos de barrera:

- BARRERAS VEHICULARES - (NORMA UNE-EN 1317 DE 2011)
- DEFENSAS METALICAS MUROS DE SUELO REFORZADO-TIPO INVIAS

Estableciendo el siguiente alcance:

910,6 metros de barreras metálicas en una longitud de vía 455,3 metros de la vía el Zancudo, tramos indicados en los planos del proyecto o los establecidos por el Interventor, lo cual comprende el terraplén del organal 6 y el dique norte estructuras de la vía que está en predio del relleno sanitario La Pradera.

100 metros de barreras metálicas en una longitud de la vía el Zancudo, tramos indicados en los planos del proyecto o los establecidos por el Interventor, lo cual comprende los dos sectores de muros de suelo reforzado para dar soporte a la vía, sectores de la vía que está en predio del relleno sanitario La Pradera.

El Instituto Nacional de Vías (Invías), a través de la resolución 1376 de 2014, adoptó el documento denominado «Especificaciones generales de construcción para carreteras» como norma técnica de construcción para los proyectos de la red vial nacional. En sus artículos 730 y 731, contienen las características técnicas que deben cumplir las defensas metálicas y de concreto respectivamente.

De acuerdo con lo anterior, las barreras a instalar en la vía el Zancudo del relleno sanitario La Pradera de Emvarias, debieron ser las que adoptó el Instituto nacional de Vías (Invías).

En la situación antes descrita, se evidencia debilidades en la planeación del proceso, en los estudios previos (Conveniencia y oportunidad, condiciones particulares y especificaciones técnicas), por cuanto, la necesidad técnica de instalar barreras metálicas tipo europeo, fueron analizados para un momento temporal y no se tuvo en cuenta lo reglado por Invías para todo el territorio nacional, en lo relacionado a proyectos viales, lo que distorsionó la escogencia del tipo de barrera. (Ver registro fotográfico).

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Foto 1. Base de estudio para escoger las barreras Metálicas (a)



Foto 2. Base de estudio para escoger las barreras Metálicas (b)



Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Al momento de la instalación de las Barreras tipo EUROPEO en el terraplén, la cimentación respectiva varió un 100% respecto a la profundidad, tal como se evidencia en el siguiente registro fotográfico:

Foto 3. Foto del Informe de Interventoría septiembre de 2021

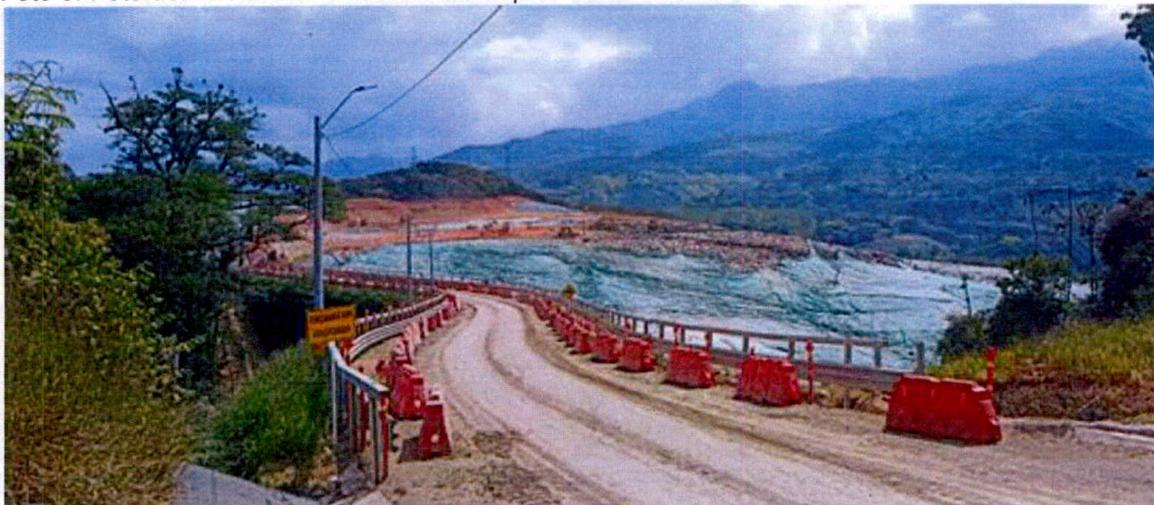


Foto 4. Foto tomada por el equipo auditor en visita realiza al relleno sanitario el 11 de octubre de 2022.



Situación que evidencia una deficiente planeación, al no contar con un estudio e investigación confiable, el cual no avizó el llenado del Vaso, prácticamente en dos meses por el proceso de disposición final de los residuos sólidos.

Por otro lado, la empresa con fundamento en el estudio de mercado realizado para el proceso, estimó en el presupuesto oficial el siguiente AU (Administración y Utilidad).

Cuadro 3. AU estimado en el presupuesto oficial de Emvarias.

ÍTEMES Y CANTIDADES						
Empresa del grupo: EMVARIAS S.A ESP				Solicitud de Contrato - CRW: CRW122157		
Nombre del Requeridor: CÉSAR AUGUSTO CHICA MACIAS				Fecha de diligenciamiento: 26/03/2021		
Código del Catálogo	Ítem	Descripción	Cantidad	Unidad de Medida	Valor Unitario	Valor Total
		<b>SUBTOTAL</b>				
		<b>ADMINISTRACIÓN</b>			<b>13,42%</b>	<b>\$ -</b>
		<b>UTILIDAD</b>			<b>5%</b>	<b>\$ -</b>
		<b>IVA</b>	<b>19%</b>			
					<b>Valor Total</b>	<b>\$ -</b>

Mientras que la firma Pinesco Ingeniería S.A.S, propuso los siguientes porcentajes para la AU (Administración y la utilidad):

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Situación que evidencia una deficiente planeación, al no contar con un estudio e investigación confiable, el cual no avizoró el llenado del Vaso, prácticamente en dos meses por el proceso de disposición final de los residuos sólidos.

Por otro lado, la empresa con fundamento en el estudio de mercado realizado para el proceso, estimó en el presupuesto oficial el siguiente AU (Administración y Utilidad).

Cuadro 3. AU estimado en el presupuesto oficial de Emvarias.

ÍTEMES Y CANTIDADES		<b>Grupo.epm</b>				
Empresa del grupo: EMVARIAS S.A ESP		Solicitud de Contrato - CRW: CRW122157				
Nombre del Requeridor: CÉSAR AUGUSTO CHICA MACIAS		Fecha de diligenciamiento: 26/03/2021				
Código del Catálogo	Ítem	Descripción	Cantidad	Unidad de Medida	Valor Unitario	Valor Total
		<b>SUBTOTAL</b>				
		<b>ADMINISTRACIÓN</b>			13,42%	\$ -
		<b>UTILIDAD</b>			5%	\$ -
		<b>IVA</b>	19%			
					<b>Valor Total</b>	\$ -

Mientras que la firma Pinesco Ingeniería S.A.S, propuso los siguientes porcentajes para la AU (Administración y la utilidad):

Cuadro 4. AU propuesto por el contratista.

ÍTEMES Y CANTIDADES		 Empresa del grupo: EMVARIAS S.A ESP Nombre del Requeridor: CÉSAR AUGUSTO CHICA MACIAS fecha de otorgamiento: 20/03/2022				
Código del Catálogo	Ítem	Descripción	Cantidad	Unidad de Medida	Valor Unitario	Valor Total
		<b>SUBTOTAL</b>				
		<b>ADMINISTRACIÓN</b>			8,00%	\$ -
		<b>UTILIDAD</b>			12%	\$ -
		<b>IVA</b>	19%			
					<b>Valor Total</b>	\$ -

Sin embargo, en la evaluación económica de la propuesta, la empresa no tuvo en cuenta que el componente del AU ofertado por el 20%, discriminado así: el 8% de Administración y el 12% de utilidad, supera el porcentaje establecido por la empresa del 18,42% con el 5% de utilidad y el 13,42% de Administración, evidenciando en dicho componente, un porcentaje de utilidad que desborda el estándar y sana práctica aplicada, además de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta que históricamente el porcentaje de utilidad, en contratos de obra establecido por el Grupo EPM y Emvarias, no supera el 5%.

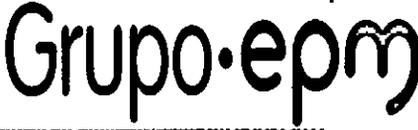
Es de anotar que los costos indirectos, entre ellos el concepto de AU (Administración y utilidad) hacen parte integral del precio del respectivo contrato, en consecuencia, el sujeto de control, debió verificar que el AU propuesto no podía variar el estimado en el presupuesto oficial, que hace parte de las condiciones particulares del proceso, dado que genera incremento en los costos directos de la obra.

Los hechos antes descritos, contravienen el principio de planeación y los principios de la vigilancia y el control fiscal de eficiencia y economía, contenidos en los literales a) y d) respectivamente del Decreto 403 de 2020, al aceptar una propuesta que supera el porcentaje de la utilidad establecida por la empresa en el presupuesto oficial, generando un mayor valor pagado, por dicho concepto de \$83.830.820 y al contratar barreras vehiculares tipo europeo, sin contar con la debida justificación técnica, que demuestre la necesidad de las mismas, lo que ocasionó, un posible

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Cuadro 4. AU propuesto por el contratista.

ÍTEMES Y CANTIDADES						
Empresa del grupo: EMVARIAS S.A ESP		Nombre del Requeridor: CÉSAR AUGUSTO CHICA MACIAS				
Código del Catálogo		Ítem	Descripción	Cantidad	Unidad de Medida	Valor Unitario
						Valor Total
			<b>SUBTOTAL</b>			
			<b>ADMINISTRACIÓN</b>			8,00% \$ -
			<b>UTILIDAD</b>			12% \$ -
			<b>IVA</b>	19%		Valor Total \$ -

Sin embargo, en la evaluación económica de la propuesta, la empresa no tuvo en cuenta que el componente del AU ofertado por el 20%, discriminado así: el 8% de Administración y el 12% de utilidad, supera el porcentaje establecido por la empresa del 18,42% con el 5% de utilidad y el 13,42% de Administración, evidenciando en dicho componente, un porcentaje de utilidad que desborda el estándar y sana práctica aplicada, además de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta que históricamente el porcentaje de utilidad, en contratos de obra establecido por el Grupo EPM y Emvarias, no supera el 5%.

Es de anotar que los costos indirectos, entre ellos el concepto de AU (Administración y utilidad) hacen parte integral del precio del respectivo contrato, en consecuencia, el sujeto de control, debió verificar que el AU propuesto no podía variar el estimado en el presupuesto oficial, que hace parte de las condiciones particulares del proceso, dado que genera incremento en los costos directos de la obra.

Los hechos antes descritos, contravienen el principio de planeación y los principios de la vigilancia y el control fiscal de eficiencia y economía, contenidos en los literales a) y d) respectivamente del Decreto 403 de 2020, al aceptar una propuesta que supera el porcentaje de la utilidad establecida por la empresa en el presupuesto oficial, generando un mayor valor pagado, por dicho concepto de \$83.830.820 y al contratar barreras vehiculares tipo europeo, sin contar con la debida justificación técnica, que demuestre la necesidad de las mismas, lo que ocasionó, un posible

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

sobrecosto de \$1.077.966.888, de acuerdo a la siguiente liquidación. Ya que las DEFENSAS METALICAS MUROS DE SUELO REFORZADO-TIPO INVIAS cumplan con el mismo objetivo de evitar accidentes catastróficos:

Cuadro 5. Mayor valor pagado por contratación de barreras tipo europeo.

Ítem	Descripción	Cantidad ejecutada	Valor Unitario Propuesta	Valor Total	Valor unitario con barreras tipo INVIAS	Valor Total	Mayor valor del costo
1	Terraplén Vía El Zancudo (Incluye el Suministro, transporte, almacenamiento e instalación de todos los elementos requeridos para la construcción de las barreras metálicas y su correcto funcionamiento)	265,3	\$ 1.389.598	\$ 368.660.349	\$ 321.458	\$ 85.282.807	
	<b>Barrera vehicular tipo H4b</b>						
	Norma UNE-EN 1317 DE 20211						
2	DIQUE NORTE de la Vía El Zancudo. (Incluye el Suministro, transporte, almacenamiento e instalación de todos los elementos requeridos para la construcción de las barreras metálicas y su correcto funcionamiento)	575,7	\$ 1.389.598	\$ 799.991.569	\$ 321.458	\$ 185.063.371	
	<b>Barrera vehicular tipo H4b</b>						
	Norma UNE-EN 1317 DE 20211						
3	VIA EL ZANCUDO. (Incluye el Suministro, transporte, almacenamiento e instalación de todos los elementos requeridos para la construcción de las barreras metálicas y su correcto funcionamiento)						
	Barrera vehicular tipo INVIAS (NORMA INVIAS) Separador metálico C: 188068-Separador Metálico W: 188069 Calidad de Acero: ASTM A36/A36M G04	90	\$ 321.458	\$ 28.931.220	\$ 321.458	\$ 28.931.220	
	<b>SUBTOTAL</b>			\$ 1.197.583.138		\$ 299.277.398	\$ 898.305.740
	<b>ADMINISTRACIÓN</b>		8,00%	\$ 95.806.651		\$ 23.942.192	\$ 71.864.459
	<b>UTILIDAD</b>		12%	\$ 143.709.977		\$ 35.913.288	\$ 107.796.689
			<b>Valor Total</b>	\$ 1.437.099.766		\$ 359.132.878	\$ 1.077.966.888

Fuente: propuesta y actas de pago. Elaboró equipo auditor.

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Cuadro 6. Mayor valor pagado por utilidad.

Item	Descripción	Cantidad	Valor Unitario Propuesta	Valor Total	Valor del AU presupuesto oficial	Valor Total	Mayor valor pagado por utilidad
1	Terraplén Vía El Zancudo (Incluye el Suministro, transporte, almacenamiento e instalación de todos los elementos requeridos para la construcción de las barreras metálicas y su correcto funcionamiento)	265,3	\$ 1.389.598	\$ 368.660.349		\$ -	
	Barrera vehicular tipo H4b						
	Norma UNE-EN 1317 DE 20211						
2	DIQUE NORTE de la Vía El Zancudo. (Incluye el Suministro, transporte, almacenamiento e instalación de todos los elementos requeridos para la construcción de las barreras metálicas y su correcto funcionamiento)	575,7	\$ 1.389.598	\$ 799.991.569		\$ -	
	Barrera vehicular tipo H4b						
	Norma UNE-EN 1317 DE 20211						
3	VIA EL ZANCUDO. (Incluye el Suministro, transporte, almacenamiento e instalación de todos los elementos requeridos para la construcción de las barreras metálicas y su correcto funcionamiento)						
	Barrera vehicular tipo INVIAS (NORMA INVIAS) Separador metálico C: 188068-Separador Metálico W: 188069 Calidad de Acero: ASTM A36/A36M G04 ASTM A572/A572M/A1011 G50	90	\$ 321.458	\$ 28.931.220		\$ -	
	<b>SUBTOTAL</b>			\$ 1.197.583.138	\$ 1.197.583.138	\$ 1.197.583.138	\$ -
	<b>ADMINISTRACIÓN</b>		8,00%	\$ 95.806.651	13,42%	\$ 160.715.657	\$ -
	<b>UTILIDAD</b>		12%	\$ 143.709.977	5%	\$ 59.879.157	\$ 83.830.820
	<b>IVA</b>	19%					
	<b>Valor Total</b>			\$ 1.437.099.766		\$ 1.418.177.952	

Fuente: propuesta y actas de pago. Elaboró equipo auditor.

Las anteriores deficiencias se deben a la falta de control efectivo por parte de los funcionarios responsables de la planeación del proceso contractual, al no realizar un análisis técnico de la real necesidad de instalación de barreras vehiculares tipo europeo en un tramo de la vía, cuya profundidad frente a la cimentación de la misma era temporal; pues no se tuvo en cuenta que la empresa en la operación de la actividad de la disposición de residuos sólidos a diciembre de 2021, fecha en la cual se había instalado las barreras vehiculares, ya habían cubierto dicha profundidad, quedando a nivel de la vía, además de la falta de control en la evaluación de la oferta al verificar que la utilidad propuesta sobrepasa de forma desmesurada, el porcentaje establecido en el presupuesto oficial, hechos que transgreden los principios de la vigilancia y control fiscal, de economía y eficiencia consagrados en el Decreto 403 de 2020, vulnerando también, el artículo 13 de ley 1150 de 2007, correspondiente a los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública, pues no se hizo un procedimiento adecuado que permitiera

escoger una propuesta más económica y ajustada a los precios reales del mercado, dicha actuación conllevó a un presunto sobrecosto. Situación constitutiva de **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$1.161.797.708.**

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

Una vez analizada, la respuesta dada por la empresa, radicada en la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre del 2022, bajo el No 202200003537, el equipo auditor concluye que no es de recibo toda vez que, las barreras, diseñadas en el Dique Norte, donde se tomó como referencia abismos de 20m y 25m de altura respetivamente, cambiaron ostensiblemente antes del inicio de la colocación de éstas, situación que era previsible, lo cual cambiaría los criterios tenidos en cuenta para su diseño como el nivel de contención y el nivel de severidad, los abismos no se mantuvieron y se interfería un cambio en la variable, ya que pasa de niveles muy altos a niveles medio bajo, correspondientes a las barreras tipo INVIAS (N2, TL2, H1, TL3, TL4).

La temporalidad, expresada por el grupo auditor, se tomó como una irregularidad en las determinaciones de la entidad para prever, no la eliminación de las barreras, sino el cambio de la clasificación y los niveles de contención como variable para para visualizar que los tramos críticos del diseño de la Vía Superior cambiarían ostensiblemente. (Ver Tabla)

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Los parámetros de diseño y la metodología para la definición del nivel de contención son básicos al momento de la definición del sistema de contención en cada tramo vial, la siguiente tabla muestra los parámetros a considerar dentro del diseño de barreras metálicas en Colombia.

<b>COLOMBIA</b>	Para selección y diseño se tienen en cuenta los siguientes parámetros:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velocidad de operación</li> <li>- Nivel de contención y Nivel de severidad</li> <li>- El tránsito promedio diario, Porcentaje de vehículo pesados</li> <li>- Ancho de trabajo, deflexión dinámica e Intrusión del vehículo</li> </ul>
	Clasificación de los niveles de contención de las normas <b>UNE-EN 1317, NCHRP 350 y MASH</b> dentro de los NCC.
	BAJO: NCC1 (N2 - TL2)
	MEDIO-BAJO: NCC2 (H1 - TL3 - TL4)
	MEDIO: NCC3 (H2)
MEDIO-ALTO: NCC4 (H3)	
ALTO: NCC5 (H4a - TL5 - TL6)	
MUY ALTO: NCC6 (H4b)	

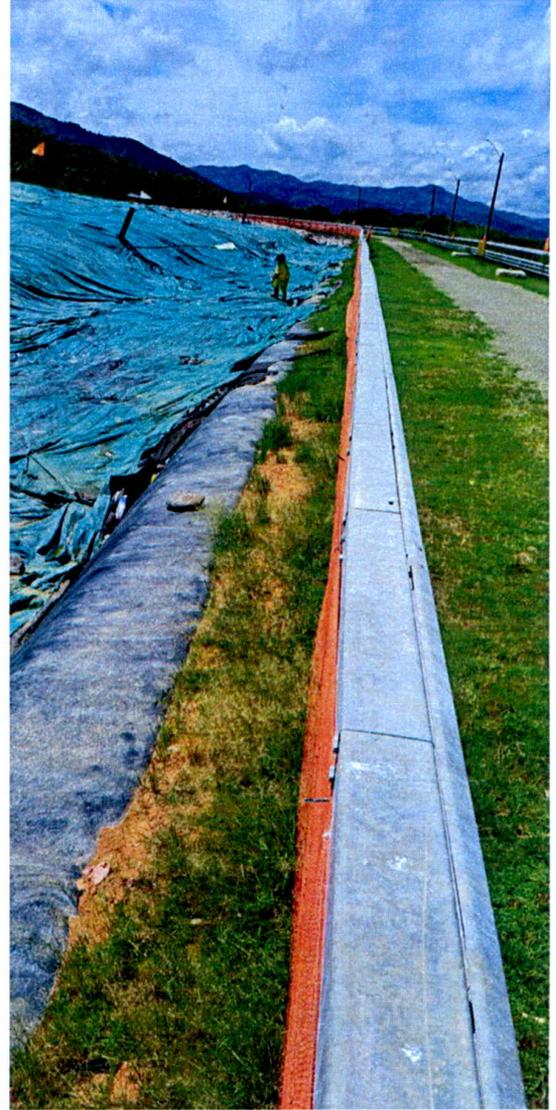
De esta tabla, se resalta que las barreras tipo INVIAS (N2, TL2, H1, TL3, TL4) corresponden a niveles de contención medios a bajo, y que la barrera tipo H4b corresponde a los niveles de contención muy altos.

Por otra parte, en el siguiente registro fotográfico, se evidencia el cambio en los tramos críticos de la vía, donde efectivamente al momento de la determinación de la construcción de las barreras vehiculares existía una considerable profundidad o abismo, el cual por operación de la actividad de disposición final de residuos sólidos a cargo de la empresa, fue llenado quedando a nivel de la vía, hecho que cambia la justificación y riesgos inicialmente identificados y que soportan la selección de barreras vehiculares tipo europeo.

Fotos soporte respuesta de Emvarias al informe preliminar AC.



Foto: visita equipo auditor 11 octubre 2022



Es necesario precisar que el Organismo de Control Fiscal, en ningún momento cuestionó la necesidad de la construcción de las barreas metálicas en la vía el Zancudo, lo cuestionable es porque se seleccionó las barreas tipo Europeo, cuando los parámetros de velocidad permitida en la vía, el nivel de contención y severidad y el tránsito promedio diario, determinaban que las barreras tipo Invias, eran suficientes para contener o evitar accidentes catastróficos.

El hecho de haber seleccionado este tipo de barreras evidencia una clara contravención a la eficiencia del recurso público, en razón de que el fin de la contratación se logró, pero la asignación de recursos no fue la más conveniente, pues dichos elementos frente a las barreras tipo Invias, presentan una ostensible diferencia de precio, que Emvarias no tuvo en cuenta en la planeación del proceso, evidenciando la falta de tecnicismo.

Con relación al AU de la propuesta, la empresa manifiesta que: “En cada una de las propuestas no solo se presenta el valor unitario por cada actividad planteada sino que los oferentes incluyen su propuesta frente a la administración y utilidad que consideran como parte integral de su propuesta, siendo evidente en las tres propuestas los oferentes consideraban administraciones de valores de 10%, 15% y 18% y **utilidades del 5%.**” (Resaltado fuera del texto), lo que confirma que la empresa con base en dichas propuestas estimó en el presupuesto oficial del proceso una utilidad del 5%; sin embargo, en la evaluación económica de la oferta de la firma Pinesco Ingeniería SAS, no se tuvo en cuenta que el porcentaje del 12% ofertado, sobrepasa el estimado, generando un sobre costo injustificado en los costos directos del contrato, hecho que evidencia la contravención al principio de eficiencia, al no optimizar los recursos asignados para el contrato.

Cabe aclarar que la Contraloría, en ningún momento cuestionó lo relacionado con la A (Administración) y comparte lo expresado por el sujeto de control al afirmar que sobre que no existe ninguna reglamentación que establezca porcentajes mínimos o máximos para determinar el A.I.U., pero es cierto también que a la luz de la sana práctica en materia contractual, se ha reiterado que la determinación de la utilidad del contratista debe atender los principios de razonabilidad y proporcionalidad, además de tener en cuenta en este caso, que históricamente el porcentaje de utilidad, en contratos de obra establecido por el Grupo EPM y Emvarias, no supera el 5%.

Los argumentos presentados por el sujeto de control no desvirtúan lo observado, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$1.161.797.708.**

**Hallazgo No 5. Inoportunidad en la modificación y aclaración de la solicitud de oferta e incumplimiento de obligaciones en el contrato CW-143732 de 2021. Corresponde a la observación 5 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW- 143732 de 2021, suscrito entre Pinesco Ingeniería S.A.S. y Emvarias S.A. E.S.P., cuyo objeto es la “Construcción de defensas metálicas a lo largo de los bordes de la vía, en los tramos indicados en los planos del proyecto, por valor \$1.557.016.487 y con fecha de terminación 31 de diciembre de 2021, el equipo auditor evidencia que, el contratista no realizó la entrega a la interventoría del plan de manejo de tránsito (PMT), hecho que incumple el numeral 8 del ítem de las obligaciones del contratista de las especificaciones técnicas del proceso, que dispone:

“El contratista y su personal deberán garantizar su activa participación y apoyo en el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales, legales y estar atento a las novedades que pudieran afectar en un momento determinado el proyecto. **En este caso, el contratista debe cumplir con la elaboración de un PMT que debe presentar para aprobación de la interventoría,** también, debe atender los requerimientos establecidos dentro del reglamento operativo del relleno sanitario La Pradera dentro del cual está relacionado el PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD VIAL de EMVARIAS - NOVIEMBRE 30, y los requerimientos ambientales para el manejo de la obra según lo establecido en la Guía socio ambiental del Municipio de Medellín”. (Resaltado fuera del texto).

Por otra parte, la empresa, dentro del proceso contractual, realiza la modificación o aclaración No. 2, atendiendo a lo observado por el programa de Póliza Matriz al proponente, en cuanto no es posible obtener la garantía de seriedad, por lo que la empresa decide modificar el numeral 5.5 de las condiciones particulares estableciendo que:

“el oferente o contratista deberá constituir a favor de EMVARIAS las garantías de seriedad y cumplimiento por fuera del programa de póliza en las condiciones que

se enuncian en las condiciones particulares CRW122157.”; modificando entonces, la fecha de cierre del proceso para el 3 de junio de 2021, sin tener en cuenta, que la comunicación del programa de póliza matriz al oferente se realizó del 27 de mayo de 2021, fecha en la cual se debía cerrar la recepción de ofertas para el proceso, tal situación incumple lo dispuesto en las condiciones particulares del proceso en lo que corresponde a la modificación o adendas del proceso, que establece que ”

“Hasta dos (2) días hábiles antes de la fecha de cierre para la recepción de las ofertas.

Las adendas para ampliar la fecha de cierre se podrán emitir hasta un (1) día hábil antes de la fecha de cierre, conforme se establece en las Condiciones Generales.”.

Las inconsistencias, se deben a la falta de control de los funcionarios responsables de llevar a cabo la fase precontractual, al no aplicar las condiciones establecidas por la misma empresa en los términos de la invitación, lo que evidencia posible favorecimiento al proponente, al ampliar la fecha de presentación de la oferta, el mismo día definido para el cierre del proceso, que de hecho ya había sido objeto de ampliación a través del acto de modificación y aclaración No 1.

De otro lado, el incumplimiento del contratista con relación al plan de manejo de tránsito PMT, se debe a la falta de control efectivo por parte de la interventoría asignada al contrato, al no verificar que el contratista cumpla con la entrega de aquellos requisitos exigidos por la empresa en las condiciones particulares del proceso y especificaciones técnicas, que constituyen Ley para las partes, lo que puede obstaculizar la ejecución de los trabajos en la vía. Hechos constitutivos de **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, manifiesta que, el contratista y la interventoría acordaron que para la ejecución del contrato, la firma Pinesco Ingeniería SAS se acoja a lo planteado en el documento: "PLAN DE MANEJO DE TRANSITO INTERNO RELLENO SANITARIO LA PRADERA VASO ALTAIR, presentado para el contrato CW-139544, cuyo objeto es desarrollar las obras y actividades requeridas para la disposición de los residuos sólidos; sin embargo, en tal acuerdo no se tuvo en

cuenta que, las condiciones particulares del proceso contractual, constituye ley para las partes, por lo tanto las disposiciones y requerimientos ahí contenidos, son de obligatorio cumplimiento.

En el caso que nos ocupa, la interventoría al considerar que no era necesario que el contratista elaborara el PMT en la ejecución del contrato, debió llevar a cabo el trámite correspondiente de modificación de dicha obligación contractual y no limitarse a un simple acuerdo con la firma Pinesco para aplicar el PMT, diseñado por otro contratista, hecho que evidencia no solo el incumplimiento de lo exigido por la misma empresa, sino la falta de control por parte de la interventoría de los trámites contractuales que se deben surtir en el evento de modificar una obligación que no se va a realizar en la ejecución del contrato, excediendo inclusive su competencia.

Con relación a la modificación No 2 para ampliar el plazo de cierre del proceso, la Empresa manifiesta que en aras de evitar que el proceso contractual fuera declarado desierto, teniendo en cuenta los costos administrativos internos que este conlleva y de conformidad con los principios establecidos, en la Resolución 048 de 2017, se procedió a modificar el mecanismo de conseguir la garantía y la fecha de entrega, argumento que no justifica el incumplimiento del término perentorio establecido en las condiciones particulares del proceso, para la expedición de dicha adenda, además dicho proceder no garantiza la aplicabilidad de los principios referidos por el sujeto de control, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No 6. Deficiencias en el inicio de ejecución del contrato CW-122030 de 2020 y CW- 137885 de 2021. Corresponde a la observación 6 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW-122030 de 2020, suscrito entre JUNTA DE ACCION COMUNAL VEREDA LA PRADERA y Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., cuyo objeto es “: Realizar las actividades complementarias a la operación del relleno sanitario la pradera, propiedad de las Empresas Varias de Medellín S.A E.S.P y/o zonas aledañas y/o sitios que se definan, si así lo requiere el grupo EPM”, por valor de \$3.586.835.521y con fecha de terminación 31 de diciembre de 2022, el equipo auditor observa que el contrato tuvo inicio anticipado el 1° de enero de 2021; sin embargo la empresa no cumplió con realizar la debida justificación para esta

excepción, contraviniendo lo establecido en el numeral 16 “INICIO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO” de la Resolución de Gerencia No. 048 del 19 de diciembre de 2017 “LINEAMIENTOS DE CONTRATACIÓN” de Empresas Varias de Medellín S.A E.S.P., que dispone:

“Para el inicio de la ejecución del contrato, deberán estar aprobados los documentos requeridos para su formalización.

**En casos especiales debidamente justificados, previa valoración del riesgo y autorización del servidor competente**, se podrá iniciar anticipadamente (sin que el contrato este formalizado) la ejecución del contrato, contando con el respectivo registro presupuestal”. (Resaltado fuera del texto).

Para el caso en particular, la empresa cumplió con la identificación de riesgos, pero no acredita su evaluación ni la justificación para iniciar la ejecución del contrato, sin contar con la constitución y aprobación de garantías definidas para formalizar el contrato, como si lo hace en otros procesos contractuales, en los cuales, se evidencia el documento en el cual el gerente de la empresa fundamentado en lo establecido por los lineamientos de contratación, justifica de manera clara y lo suficientemente explicativa la necesidad del inicio anticipado.

En el comunicado de aceptación de la oferta, se autoriza el inicio anticipado del contrato; sin embargo, el argumento expuesto se limita a manifestar, la prioridad requerida para dicho inicio, sin explicación alguna de tal prioridad, además de no acreditar la evaluación de los riesgos, que llevó a concluir que no hay una alta probabilidad de incidentes o eventualidades graves que se puedan materializar en la ejecución de las actividades contractuales.

Igual situación se presenta en el contrato CW-137885 de 2021, suscrito con Inteinsa S.A cuyo objeto es, “Asesoría técnica integral y el suministro, instalación, seguimiento y control de la instrumentación geotécnica, de los sitios de disposición final o donde requiera Emvarias o el grupo EPM”, por valor de \$1.241.820.354, en cuyo comunicado de aceptación del contrato, se autoriza el inicio anticipado, bajo el único argumento de la prioridad requerida para su ejecución.

El incumplimiento se debe a la falta de control efectivo, por parte del funcionario responsable de los procesos contractuales, al no verificar el cumplimiento del

trámite establecido por la misma empresa en los lineamientos de contratación, para casos especiales en los que es necesario iniciar la ejecución contractual de manera anticipada, lo que genera inseguridad jurídica y la posibilidad que dicha regla no sea excepcional, lo que constituye **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, no desvirtúa lo observado, confirma el inicio anticipado a través del comunicado de aceptación del contrato e informa que para viabilizar el inicio anticipado se hizo el análisis de los riesgos que la decisión involucra, para lo cual indica un documento sin fecha ni firma del responsable, carente de validez, en el cual se limita a concluir que por ser un contrato de prestación de servicio no hay riesgo, sin tener en cuenta que el contrato tiene actividades de obra pública y que de acuerdo con lo dispuesto en el manual de contratación la excepción del inicio anticipado debe estar justificada.

El hecho de manifestar en el comunicado de aceptación de oferta que es prioridad dicho inicio, no argumenta lo especial del caso ni las razones por las cuales se autoriza iniciar la ejecución sin la formalización de las garantías exigidas, además la valoración de riesgos debe estar acreditada, por cada riesgo identificado; la inconsistencia evidencia incumplimiento al procedimiento establecido en su norma interna de contratación, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No 7. Deficiencias en la formalización de contrato CW-122030 de 2020, por inoportuna constitución de póliza de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, con un valor asegurado inferior al requerido. Corresponde a la observación 7 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW-122030 de 2020, suscrito entre JUNTA DE ACCION COMUNAL VEREDA LA PRADERA y Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., cuyo objeto es “: Realizar las actividades complementarias a la operación del relleno sanitario la pradera, propiedad de las Empresas Varias de Medellín S.A E.S. P y/o zonas aledañas y/o sitios que se definan, si así lo requiere el grupo EPM”, por valor

de \$3.586.835.521 más IVA y con fecha de terminación 31 de diciembre de 2022, el equipo auditor encuentra que, la póliza de responsabilidad civil extracontractual Nro. 0900000549029, cuya vigencia va desde el 09 de junio de 2021 al 09 de junio de 2022, con un límite asegurado de \$1.000.000.000, se endosó a Emvarias el 7 de julio de 2021, mientras que el contrato inició su ejecución el día 1° de enero de 2021, sin tener en cuenta además, que el valor asegurado es inferior al requerido por la empresa.

Por otra parte, la empresa formaliza el contrato solo hasta el 7 de diciembre de 2021, a través de un Otrosí, donde se modifica la garantía de cumplimiento solicitada, estipulando que el contrato se formalizará con la entrega de un pagaré suscrito por el representante legal, lo que implica que el contrato se ejecutó desde el 1° de enero al 6 de diciembre de 2021, sin los amparos establecidos en la garantía de cumplimiento.

El endoso de la póliza de responsabilidad civil extracontractual, realizada el 7 de julio de 2021, evidencia que el contrato se ejecutó durante seis meses del año 2021, sin la constitución de dicho amparo, incumpliendo la vigencia prevista, que exigía cubrir la duración del contrato, además de evidenciar, el incumplimiento en el valor asegurado exigido correspondiente al 30% del valor del contrato equivalente a \$1.076.000.000 y no de \$1.000.000.00, como se observa en dicha póliza.

Además, se encuentra que, debido a que el programa de póliza matriz y otras aseguradoras no expedían al contratista la póliza de responsabilidad civil extracontractual, la empresa, mediante comunicado de modificación No 2 del 12 de julio de 2021, autoriza a la Junta de Acción Comunal de La Pradera realizar el endoso de dicha garantía constituida con la aseguradora Suramericana S.A; no obstante, se pierde de vista que dicho acto modificatorio de las condiciones inicialmente exigidas, debe ser previo al endoso; mientras que en este caso se presenta de forma posterior, lo cual vulnera el principio de legalidad, además, de que en dicha modificación, no se realizó el cambio al límite del valor asegurado .

Ahora bien, con respecto, a la garantía de cumplimiento, se observa que el contratista no cumplió con su constitución en los términos establecidos en las condiciones particulares del proceso y la aceptación de oferta, pues fue solo hasta el 7 de diciembre de 2021, que la empresa decide a través de un Otrosí no exigir para la formalización del contrato dicha garantía, sino la entrega de un pagaré,

hecho que denota la falta de diligencia del sujeto de control al no actuar de forma oportuna para garantizar que el contrato se ejecute con los requisitos exigidos para su formalización.

La anterior situación, contraviene lo dispuesto en el numeral 16 del capítulo IV de la Resolución 048 de 2017 lineamientos de contratación de Emvarias que dispone:

#### “16. INICIO DE LA EJECUCION DEL CONTRATO

Para el inicio de la ejecución del contrato, deberán estar aprobados los documentos requeridos para su formalización”. Además de incumplir con lo establecido en el comunicado de aceptación de la oferta, que establece:

“Garantías del contrato:

El contratista deberá constituir a favor de Emvarias S.A. E.S.P, las garantías que amparen el cumplimiento de las obligaciones contractuales indicadas en el numeral 5.5 Garantías contractuales y seguros de la solicitud de ofertas”.

“Documentos para la formalización del contrato:

Para efectos de formalización de este contrato, es necesario que se presente los documentos indicados en el numeral 6.1 “inicio de actividades” de las condiciones particulares de la solicitud de oferta, además de los documentos relacionados a continuación:

#### **Pólizas**

Certificado de pago de la seguridad social y parafiscal de los últimos 6 meses.

Los documentos para la formalización deberán enviarse a través del sistema de información, atendiendo la tarea mediante la cual se envía la presente comunicación, **en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles a la fecha de recibo**”. (Resaltado fuera del texto).

Las inconsistencias antes relacionadas, se deben a la falta de control efectivo de los responsables de aprobar los requisitos exigidos para formalizar el contrato, al no tramitar frente a la imposibilidad de la expedición de las pólizas por parte del programa póliza matriz del Grupo EPM y otras aseguradoras, las alternativas que la sustituyeran; pues si bien es cierto, la empresa aplicó otros mecanismos de

aseguramiento, los mismos no fueron oportunos, tal como lo demuestra los actos de modificación, que se realizaron de forma posterior a la acción del contratista respecto al endoso de la póliza de responsabilidad civil extracontractual y el acto de modificación de la garantía de cumplimiento, realizado después de 11 meses de ejecución del contrato, permitiendo que la empresa quede totalmente desprotegida frente a una posible materialización de los riesgos que fueron identificados para el contrato, entre ellos: el incumplimiento del contratista, los daños a bienes de terceros, daños a personas (Muerte o lesiones), pérdida, hurto de bienes de la empresa entregados al contratista bajo cuidado. **Situación que constituye hallazgo administrativo.**

#### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, realiza un recuento de la gestión para lograr la formalización del contrato, e informa que la interventoría del contrato solicitó a la Junta de Acción Comunal JAC, tramitar el endoso de la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual con la aseguradora SURA, cuya cobertura se extendía hasta el 09 de junio de 2022, y ampliada hasta el 09 de junio de 2023.

Al respecto es necesario precisar, que si bien es cierto la empresa acredita la gestión para lograr la constitución de dicha garantía, es cierto también que no es el primer contrato suscrito con la Junta de Acción Comunal, y que dicha dificultad en la consecución de las pólizas, siempre se ha presentado, por lo que, Emvarias, con base en la experiencia debió prever tal situación y desde la planeación del proceso haber contemplado alternativas que sustituyeran las garantías exigidas, evitando que la empresa estuviera durante cinco (5) meses sin cobertura de los amparos de responsabilidad civil extracontractual.

Es de aclarar que el equipo auditor solicitó en su momento las pólizas actualizadas, constituidas para el contrato; sin embargo, no se allegó la póliza ampliada al año 2023, evidenciando la falta de control en la entrega de la información requerida.

En lo que respecta a la póliza de cumplimiento, el sujeto de control, relaciona la gestión para la consecución de la garantía exigida, decidiendo finalmente el 7 de

diciembre de 2021 formalizar el contrato con la suscripción de un pagaré, dejando durante más de once (11) meses, desprotegida a la empresa en los amparos exigidos, además de ejecutar el contrato, sin la respectiva formalización en el término contemplado en las condiciones particulares del proceso y el comunicado de aceptación, incumpliendo las disposiciones de los lineamientos de contratación establecidos en la Resolución 048 de 2017, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo**, en el cual se retira lo relacionado con la falta de vigencia de la póliza de responsabilidad civil extracontractual a favor de Emvarias, dado que finalmente en la respuesta al informe preliminar, Emvarias acredita la póliza con vigencia a 2023.

**Hallazgo No 8. Deficiencias en la modificación 1, por falta de competencia en el contrato CW-139080 de 2021. Corresponde a la observación 8 del informe preliminar.**

En la revisión del contrato CW-139080 de 2021, suscrito entre Empresas Varias de Medellín S.A. E.SP y la empresa Diseño Estratégico de Servicios Públicos S.A.S por valor de \$1.797.206.613, cuyo objeto es *“interventoría integral contratos, proyectos, obras, programas, actividades del relleno sanitario Pradera en sus fases de adecuación, construcción, operación, cierre, clausura y posclausura, y obras, estudios y diseños relacionados con los sitios y procesos de disposición final de EMVARIAS”*, el equipo auditor, evidenció que el comunicado de aceptación de la modificación No.1 del contrato, correspondiente a una adición por valor de \$97.015.740 del 8 de noviembre del 2021, fue firmado por el Gestor Técnico Administrativo del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo sexto de la Resolución No.028 del 22 de julio de 2020: *“DELEGACIÓN. Se delegan las funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios de EMVARIAS, que no superen CIEN (100) SMMLV en los términos expresados en el presente acto administrativo, en el jefe del Área de Suministro y Soporte Administrativo de Empresas Varias de Medellín S.A.E.S.P.”*.

De conformidad con la adición de recursos realizada a través de la modificación No.1, la empresa incluye nuevas actividades a cargo del contratista y nuevos valores; sin embargo, en el expediente contractual, no se evidencia documento alguno en el cual el gerente, en calidad de ordenador del gasto autorice y acepte dicha modificación contractual.

La inconsistencia se debe a la falta de control del Gestor Técnico Administrativo de la empresa, al no verificar la competencia para suscribir dentro del trámite de la adición de recursos e inclusión de actividades extra, los actos correspondientes a la modificación, lo que genera desbordamiento de la facultad legal conferida para los procesos contractuales e incumple la Resolución de delegación de funciones, situación constitutiva de **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, reconoce la confusión al momento de descargar el documento de la Comunicación de aceptación de modificación desde la plataforma Ariba, e informa que en dicha plataforma transaccional de contratación, se puede evidenciar la aprobación por el competente.

Sin embargo, lo que se evidencia en la imagen del reporte del aplicativo es la tarea de “Gestionar y aprobar informe de modificación”, documento que no fue objeto de cuestionamiento por parte del Organismo de Control Fiscal, lo que se observó es la suscripción del comunicado de aceptación de la modificación consistente en la adición de recursos, por personal que no está facultado para realizar dicho trámite contractual, contraviniendo las disposiciones internas que reglamentan el proceso; no obstante, teniendo en cuenta el error argumentado por la empresa al momento de la descarga del documento correspondiente, se desestima la incidencia disciplinaria y configura **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No 9. Deficiencias en vigencia y valor asegurado de pólizas de responsabilidad civil extracontractual en los contratos CW-128881 y CW-141455 de 2021, y CW-117149 de 2020. Corresponde a la observación 9 del informe preliminar.**

Empresas Varias de Medellín S.A. E.SP., celebró el contrato CW128881 de 2021 con la empresa ECOLOGISTICA S.A.S. E.S.P., por valor de \$386.800.104 para:

“Prestar los servicios de gestión integral de residuos, enfocados en el desarrollo de estrategias de economía circular para su aprovechamiento, tratamiento, valorización y disposición final adecuada”, en la revisión realizada, por el equipo auditor, a la garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual, se evidenció que la constitución de la Póliza No. 0751381-3 expedida por la aseguradora Suramericana, el 12 de marzo de 2021, cuyo amparo fue por el 5% del valor del contrato, con un valor asegurado de \$19.340.005, es inferior al valor asegurado exigido por el sujeto de control, equivalente al 10%, incumpliendo con lo establecido en el numeral 5.5.2. *Condiciones de las garantías emitidas por entidades bancarias*, de las Condiciones Particulares de la solicitud pública de ofertas CRW123037, en el cual se estableció lo siguiente:

**Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual**

Cobertura	Valor asegurado	Vigencia
Amparo de Responsabilidad Civil Extracontractual	10% del valor del contrato	Durante la totalidad de la duración del contrato y las prórrogas a las que haya lugar.

Por otra parte, se observa que, en el comunicado de aceptación de la oferta del 2 de marzo de 2021, la empresa estableció en el valor asegurado para la póliza de responsabilidad civil extracontractual un porcentaje inferior al dispuesto en las condiciones particulares del proceso, tal como se indica a continuación, sin realizar la modificación contractual de lo inicialmente requerido:

**Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual**

Cobertura	Valor asegurado	Vigencia
Amparo de Responsabilidad Civil Extracontractual	5% del valor del contrato	Durante la totalidad de la duración del contrato y las

Igual situación, se presenta en el contrato CW117149 de 2020 celebrado con la empresa Asesorías Servicios Ecológicos e Industriales S.A.S por valor de \$240.987.728 para la “Recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final adecuada de residuos peligrosos, posconsumos, y no peligroso en clientes autorizados por empresas varias de Medellín S.A. E.S.P. Puntos y sedes de Emvarias y todas las demás actividades relacionadas con el manejo de residuos incluyendo actividades in situ”, en el cual se observa que, la constitución de la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 0517686-2 expedida por la

aseguradora Suramericana, el 07 de octubre de 2020, tiene una vigencia desde el 24 de octubre del 2020 al 24 de octubre de 2021, mientras que la duración del contrato, comprende desde el 01 de enero al 30 de noviembre de 2021, siendo la vigencia, consecuentemente inferior a la requerida, hecho que contraviene lo establecido en el numeral 5.5.2. *Amparos de las Garantías de Seriedad de la oferta, cumplimiento, y seguros aplicables a la solicitud de ofertas*, de las Condiciones Particulares de la solicitud pública de ofertas CRW82868, en el cual se estableció lo siguiente:

- **Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual**

Cobertura	Límite asegurado	Vigencia
Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual	10% del valor total del contrato	Durante la totalidad de la duración del contrato, y 30 días más.
Amparos obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perjuicios extrapatrimoniales</li> <li>- Contratistas y/o subcontratistas</li> <li>- Responsabilidad Civil Cruzada</li> <li>- Contaminación, polución, filtración accidental, súbita e imprevista</li> <li>- Responsabilidad civil patronal</li> <li>- Gastos médicos (sublímite 50%)</li> <li>- Parqueaderos (sublímite 50%)</li> <li>- Vehículos propios y no propios (sublímite 60%)</li> </ul>	

De otro lado, en el contrato CW-141455 de 2021 cuyo objeto es la cobertura de los taludes del RSLP, se encontró que en la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual que constituyó el contratista Puro Verde, no incluye los amparos de contaminación, polución, filtración accidental, súbita e imprevista y parqueaderos (sublímite 50%), exigidos en las condiciones particulares del proceso.

Las anteriores deficiencias se deben a la falta de control al momento de la aprobación de las pólizas, al no verificar la vigencia de las mismas que concuerden con la duración de los contratos y a la diferencia del valor asegurado, situación que conlleva, a que en caso de materializarse un daño a un tercero u otro riesgo, la empresa no este cubierta por todo el tiempo requerido, además no poder recuperar sino el 5% de lo amparado por el contratista, que difiere del porcentaje previsto, configurándose **hallazgo administrativo**.

**Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo

el N° 202200003537, manifiesta que, el pliego de condiciones particulares definitivo de un proceso contractual debe ser consultado directamente en el “RFP” y anexan las condiciones particulares del contrato CW- 128881, en el cual el amparo de responsabilidad civil extracontractual es del 5% y no del 10%; sin embargo, la empresa no tiene en cuenta que el enlace del “RFP” (Request for Proposal) siglas en inglés, que significa solicitud de propuesta, constituye una interfaz a la cual el oferente accede para la consulta del proceso contractual y reporte de la información requerida por la empresa, mientras que, en la carpeta de “Documentos” del aplicativo Ariba, de acuerdo al numeral 2.2.4 “Uso de Tareas y carga de documentos a pestaña “Documentos”, del manual para la gestión de documentos en el suministro de bienes y servicios, se deberá descargar los documentos aprobados en su versión final.

Para el caso en comento, las condiciones particulares que reposan en la carpeta de documentos se encuentran en estado “Publicado”, lo que se considera corresponde a un documento definitivo y oficial.

Con relación a las inconsistencias de los contratos CW-141455 de 2021, y CW-117149 de 2020, la empresa no presenta objeción o argumento alguno que desvirtúe lo cuestionado, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No. 10. Inconsistencia en la aplicabilidad del IVA en el contrato de obra pública CW-121823 – 2020. Corresponde a la observación 10 del informe preliminar.**

Revisado el contrato CW-121823 de 2020, suscrito con la empresa Automatización y Pesos S.A.S. - AUTOPESO, cuyo objeto es “Mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de pesaje en el Relleno Sanitario la Pradera”, por valor de \$121.494.582, el equipo auditor evidenció que la Entidad pagó con IVA las facturas: 1096, 1288, 1482, 1753, 1973, 2433 y 2696 correspondientes a las actas de pago de los meses de: enero, febrero, marzo, abril, mayo, julio y agosto de 2021 respectivamente; sin tener en cuenta que estas estaban exentas de IVA, por corresponder a pagos de los ítems 1,2,4 y 5 relacionados con el mantenimiento de

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

la báscula, que de acuerdo con el estudio de conveniencia y oportunidad y el presupuesto oficial anexo al mismo, fueron clasificados como “Obra Pública”, tal como se indica a continuación:

PRESUPUESTO OFICIAL					1.0189
	ACTIVIDAD	UN	CANT	VR UNIT	VR 2021
<b>OBRA PUBLICA</b>					
1	Mantenimiento, verificación y ajuste de básculas (básculas de entrada y salida).	und	24	786,214.47	18,869,147.35
2	Mantenimiento, tipo 4, mantenimiento y verificación de básculas con 30 toneladas en masas patrón.	und	2	4,027,622.00	8,055,244.01
4	Mantenimiento correctivo del sistema de básculas de entrada y salida del RSLP (depende de las condiciones de la báscula)	und	1	8,020,690.87	8,020,690.87
5	Mantenimiento preventivo de periféricos	und	10	286,453.25	2,864,532.45
<b>SERVICIO</b>					
3	Certificación de báscula camionera con 30 toneladas en masas patrón.	und	2	4,543,295.79	9,086,591.58
6	Bolsa de soporte software smartruck, ( Horas)	Horas	397.00	26,797.07	10,638,436.79
<b>SUBTOTAL (\$) (INCLUYE AU):</b>					57,534,643
<b>IVA Servicio (19%)</b>					3,747,755
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>					<b>61,282,398</b>

La situación antes descrita, contraviene el artículo 100 de la ley 21 de 1992 que establece “Los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA”. Se detalla a continuación el mayor valor pagado por concepto de IVA:

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Cuadro 7. Mayor valor pagado por concepto de IVA que no aplica.

No factura	Fecha Factura	Periodo Facturado	Valor Factura	Mayor valor pagado por IVA
1096	27/01/ 2021	Enero 2021	\$ 1.493.436	\$ 283.753
1288	24/02/ 2021	Febrero 2021	\$ 1.493.436	\$ 283.753
1482	19/03/ 2021	Ma rzo 2021	\$ 1.493.436	\$ 283.753
1753	27/04/ 2021	Abr il 2021	\$ 1.493.436	\$ 283.753
1973	26/05/ 2021	Mayo 2021	\$ 1.493.436	\$ 283.753
2433	28/07/ 2021	J u lio 2021	\$ 1.493.436	\$ 283.753
2696	6/09/2021	Agosto 2021	\$ 1.493.436	\$ 283.753
<b>Total</b>			<b>\$ 10.454.052</b>	<b>\$ 1.986.270</b>

Fuente: actas de pago del contrato. Cálculo del equipo auditor.

Por otra parte, se evidencia que la empresa no realizó en dichas actas de pago la deducción de ley correspondiente a la contribución especial del 5% para contratos de obra pública, incumpliendo el parágrafo del artículo 8° de la Ley 1738 de 2014, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Cálculo de deducción de ley no realizada.

No factura	Fecha Factura	Periodo Facturado	Valor Factura	Deducción no aplicada de la Contribución OP (5%)
1096	27/01/ 2021	Enero 2021	\$ 1.493.436	\$ 74.672
1288	24/02/ 2021	Febrero 2021	\$ 1.493.436	\$ 74.672
1482	19/03/ 2021	Ma rzo 2021	\$ 1.493.436	\$ 74.672
1753	27/04/ 2021	Abr il 2021	\$ 1.493.436	\$ 74.672
1973	26/05/ 2021	Mayo 2021	\$ 1.493.436	\$ 74.672
2433	28/07/ 2021	J u lio 2021	\$ 1.493.436	\$ 74.672
2696	6/09/2021	Agosto 2021	\$ 1.493.436	\$ 74.672
<b>Total</b>			<b>\$ 10.454.052</b>	<b>\$ 522.703</b>

Fuente: actas de pago del contrato. Cálculo del equipo auditor

Las anteriores inconsistencias se debe a la falta de control por parte de la interventoría, al no verificar que el contratista, facturó actividades de obra pública con inclusión del impuesto de IVA, cuando por ley no le es aplicable, lo que genera el reconocimiento de un mayor valor al costo de dichas actividades, además de la falta de control del área responsable de la empresa en la liquidación de impuestos de las actas y facturas radicadas para el pago, vulnerando el principio de eficiencia contenido en el literal a) del artículo 3° del Decreto 403 de 2020; sin embargo, teniendo en cuenta que la empresa allegó el comprobante de la devolución del mayor valor pagado, se retira la incidencia fiscal y configura **hallazgo administrativo**.

#### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, acepta lo observado e informa que la devolución del valor de referencia, se encuentra en trámite; sin embargo, a través de correo electrónico del 2 de diciembre de 2022, Emvarias allega el documento de ingreso a la cuenta bancaria por el mayor valor pagado equivalente a la suma de \$1.986.270, por lo tanto, se desestima la incidencia fiscal de la observación y configura **hallazgo administrativo**.

#### **Hallazgo No 11. Deficiencias en la modificación del contrato por falta de competencia contrato CW-137885 de 2021. Corresponde a la observación 11 del informe preliminar.**

En la evaluación del Contrato CW- 137885 de 2021, suscrito entre Ingeniería, Tecnología e Instrumentación S.A INTEINSA y Emvarias S.A. E.S.P., cuyo objeto es la “Asesoría técnica integral y el suministro, instalación, seguimiento y control de la instrumentación geotécnica de los sitios de disposición final, o donde requiera Emvarias o el Grupo EPM,” por valor de \$1.241.820.354 más IVA y con fecha de terminación 31 de diciembre de 2022; el equipo auditor observa que, la empresa, en el marco de la solicitud de la licencia ambiental previo al desarrollo del Vaso la Piñuela y para complementar los estudios y diseños de una zona de contingencia para la disposición de residuos sólidos, realizó la adición de recursos, debidamente

sustentadas a través de las modificaciones No. 1 por valor de \$27.989.450 y la No. 2 por la suma de \$34.475.976; sin embargo, los actos administrativos de dichas modificaciones fueron suscritos por la interventoría y el jefe del área de suministros de la empresa, quienes no tenían la facultad legal para hacerlo, lo que contraviene el artículo sexto de la Resolución No.028 del 22 de julio de 2020: “*DELEGACIÓN. Que dispone: “Se delegan las funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios de EMVARIAS, **que no superen CIEN (100) SMMLV** en los términos expresados en el presente acto administrativo, en el jefe del Área de Suministro y Soporte Administrativo de Empresas Varias de Medellín S.A.E.S.P.”.* (Resaltado fuera del texto)

El gestor administrativo de DIESPU, interventoría asignada al contrato, mediante escrito sin fecha envía al contratista en nombre de Emvarias, la consulta de intención de las modificaciones 1 y 2 consistentes en la adición de recursos, sin tener en cuenta que dicha función no le fue conferida por la empresa, su competencia es realizar el seguimiento y control de la ejecución del contrato y en relación a la modificación, el deber de la interventoría era presentar al gerente la justificación e informe técnico de dichas adiciones, para que en calidad de ordenador del gasto, tome la decisión de aceptar y suscribir el otrosí al contrato, previa propuesta técnica económica del contratista.

Por su parte, el jefe del área de suministros y soporte administrativo de la empresa, al suscribir el 22 de julio y 3 de noviembre de 2021, la comunicación de aceptación del otrosí por el cual se realiza adición de recursos para la ejecución de nuevas actividades, no tuvo en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 028 de 2020, lo que se delegan son las funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios de Emvarias, que no superen CIEN (100) SMMLV, valor equivalente para la fecha de \$90.852.600, mientras que el valor del contrato es de \$1.241.820.354, lo que evidencia la falta de competencia, al superar la cuantía de la delegación.

Las inconsistencias antes relacionadas, se deben a la falta de control, ejercido por parte de la interventoría y por el funcionario de la empresa delegatario, al no verificar la competencia que tienen para suscribir actos que modifican las condiciones iniciales del contrato, lo que genera actos sin competencia, vulnerando el principio de legalidad, al realizar una acción que genera un desbordamiento de la función

asignada, lo que incumple el artículo sexto de la Resolución 028 de 2020, de delegación de sus funciones. Hecho constitutivo de **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, manifiesta que, los valores de las modificaciones 1 y 2 se suman al valor del contrato, la legalización de las mismas fueron actos independientes al contrato inicial y como tal cada una de ellas no superó los CIEN (100) SMMLV, y es por ello, que la Comunicación de aceptación de modificación fue firmada por el delegado, Jefe del Área de Suministro y Soporte Administrativo de Emvarias.

Además manifiesta que, en relación a la delegación por cuantía, las modificaciones corresponden a un acto contractual, que modifica el valor del contrato inicial, quedando así incluidas en el rango delegado “De 0 a 100 SMMLV”, y aclara que en la Resolución 028 no se delegó la celebración de contratos inferiores a 100 SMMLV sino las funciones relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios, que no superen CIEN (100) SMMLV.

Al respecto, una vez revisada la Resolución 028 de 2020, efectivamente se evidencia que en el literal k del artículo segundo, se establece como función del comité de contratación el “Evaluar y conceptuar sobre la viabilidad y conveniencia de las renovaciones, adiciones, prórrogas, suspensiones y cesión de contratos, de acuerdo a la naturaleza, cuantía y tipología que sean de su competencia de conformidad con lo consagrado en el presente acto administrativo”, razón por la cual se acepta lo expuesto por el sujeto de control, en relación a la competencia de la suscripción de los comunicados de aceptación de las modificaciones No 1 y 2, por parte del Jefe del Área de Suministro y Soporte Administrativo, por lo que se decide retirar la incidencia disciplinaria de la observación.

Sin embargo, en relación a la falta de competencia del interventor a la hora de firmar la “Consulta de intención” al contratista, Emvarias argumenta que, no hay extralimitación alguna, ya que dicho proceder está previsto por “La herramienta de contratación para realizar procesos de modificación de contratos”; la cual, se advierte, es una plataforma de interacción donde el Interventor debe llenar una lista

de tareas que le fueron previamente asignadas. Es así, que efectivamente se constata que al interior de la plataforma reposa la tarea de “Diligencie formato consulta de intención modificación con la información que aplique para el contrato”; Sin embargo, no es de recibo dicho argumento, ya que las funciones de un interventor no pueden estar determinadas en una plataforma; así como tampoco lo asignado en dicha herramienta digital debe contrariar o exceder las funciones consagradas en el Acto administrativo correspondiente. Así mismo, carece de validez el argumento de que el acto de “Consulta de intención” no implica ninguna obligación para las partes, pues el asunto discutido no es si este fue o no vinculante; sino si estaba o no previsto en Acto administrativo, como una de las funciones del interventor, lo cual en dicho caso no ocurre.

De acuerdo con los argumentos del sujeto de control y consideraciones del equipo auditor, antes expuestas, se desestima la incidencia disciplinaria de la observación y configura **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No 12. Incumplimiento de la elaboración de terminación anticipada de contrato CW-75270 de 2018. Corresponde a la observación 12 del informe preliminar.**

En la revisión del contrato CW-75270 de 2018 suscrito entre SP Ingenieros S.A y Empresas Varias de Medellín S.A. E.S. P., que corresponde a la renovación 1 del contrato CT-2016-073 cuyo objeto es “Desarrollar las obras y actividades requeridas para la disposición de los residuos sólidos de acuerdo con las especificaciones y requerimientos técnicos establecidos por la empresa, en el relleno sanitario la pradera”, por valor de \$42.161.677.650 y fecha de terminación el 26 de julio de 2021, el equipo auditor observa que, de conformidad con el certificado expedido por el gestor técnico de la Interventoría Diseño Estratégico de Servicios Públicos S.A.S, la fecha de terminación del contrato es el 28 de junio de 2021, por agotamiento de recursos, sin embargo, no se encontró en el expediente contractual el acto administrativo mediante el cual las partes (contratante y contratista) pactaran la terminación anticipada de mutuo acuerdo, tampoco se evidencia el balance financiero o económico del contrato que diera cuenta de la ejecución presupuestal del contrato a dicha fecha.

La situación descrita, incumple las siguientes actividades establecidas en el Manual

de la Gestión Administrativa y Técnica de Contratos de Emvarias, del 19 de marzo de 2019, a cargo del Gestor administrativo: “Gestionar las necesidades de trámites especiales tales como: suspensiones, reiniciaciones, cesiones, transacciones, **terminaciones anticipadas**, declaraciones de incumplimiento o caducidad de los contratos, entre otros, **previo a la aprobación de los competentes.**” Resaltado fuera del texto).

Con respecto a las actividades a cargo de la Gestión técnica en los contratos de obra se incumplió con la actividad de “Efectuar las justificaciones técnicas para las suspensiones, reiniciaciones, cesiones, transacciones, **terminaciones anticipadas**, declaraciones de incumplimiento o de caducidad de los contratos, entre otros...” (Resaltado fuera del texto).

Las anteriores inconsistencias, se deben a las deficiencias en el cumplimiento de funciones de la interventoría y en el control ejercido en la elaboración de los actos administrativos para la terminación anticipada del contrato, al omitir la elaboración del acto correspondiente con la debida justificación, más si se tienen en cuenta que la empresa inició el 29 de junio de 2021 la ejecución del contrato CW -139544 que corresponde a la Renovación 2 del contrato CT-2016-073 (CW75270, lo que genera, el riesgo de iniciar un nuevo contrato por el mismo objeto, sin haber finiquitado por las partes la relación contractual del anterior. Situación constitutiva de **hallazgo administrativo.**

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, manifiesta que, en el numeral 2.13.4 de las condiciones particulares del proceso, correspondiente a la terminación anticipada del contrato, no se encuentra incluida la causal por agotamiento de presupuesto, indica que esta se encuentra contemplada en el numeral 2.14 para la terminación general del contrato e informa que la certificación de Contrato SP INGENIEROS V2, suscrita por la interventoría tiene un error y debe ser corregido, puesto que la terminación del contrato fue por agotamiento de recursos.

Lo argumentado por el sujeto de control no justifica la omisión de la elaboración del acta de terminación del contrato de obra pública, el cual independientemente de la

causa, terminó antes del plazo pactado por las partes, siendo necesario entonces, que la empresa acreditara a través de un acto administrativo la extinción de las obligaciones contractuales y dar por terminado el vínculo contractual que se rompió antes de finalizar el plazo pactado, con el fin de proceder a la correspondiente liquidación del contrato, la cual, para el caso en comento, se encuentra en proceso.

Por otra parte, para la terminación del contrato, Emvarias no realizó un balance financiero en estableciendo de manera clara lo ejecutado y adeudado a la fecha de la terminación anticipada, con el fin de prevenir futuras reclamaciones; frente a lo cual, el sujeto de control manifiesta que el seguimiento financiero del contrato y el de la ejecución presupuestal, se realizó de manera mensual con los cortes de cada acta de obra ejecutada y en los informes de gestión de la interventoría; sin embargo, la empresa olvida que es deber de la interventoría realizar dichos seguimientos, precisamente para llevar un control del presupuesto ejecutado del contrato, pero no constituyen de ninguna forma, soporte mediante el cual se pueda establecer de manera específica la causa, el cumplimiento de los servicios recibidos, el estado económico y la fecha de la terminación anticipada de la relación contractual.

De acuerdo con lo anterior los argumentos expuestos por Emvarias, no desvirtúan lo observado, por lo tanto, se configura **hallazgo administrativo**

**Hallazgo No 13. Incumplimiento en la implementación del sistema automático de pesaje para el Relleno Sanitario La Pradera. Corresponde a la observación 13 del informe preliminar.**

Revisado el contrato CW-121823 de 2020, suscrito con la empresa Automatización y Pesos S.A.S.- Autopeso, cuyo objeto es "Mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de pesaje en el Relleno Sanitario la Pradera", por valor de \$121.494.582, el equipo auditor durante la visita técnica realizada el día 11 de octubre del año 2022 al Relleno Sanitario La Pradera - RSLP, evidenció que el sistema de pesaje está funcionando en forma manual en el que un operario digita la placa del vehículo y el peso de los vehículos al ingresar y salir del RSLP, lo que incumple lo establecido en el artículo 48. REPORTE EN LÍNEA DEL PESAJE, de la Resolución 720 de 2015 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA y la Resolución N° 119 del 17 de agosto de 2007 "por medio del cual se aprueban los procedimientos para el manejo y control de pesaje

de vehículos en el sitio de disposición final y la recolección de los residuos hospitalarios de Emvarias.

La anterior situación ya había sido observada por la Contraloría General de Medellín en la Auditoría de Cumplimiento Disposición Final Residuos Sólidos realizada en octubre de 2021, para lo cual Emvarias presentó en la formulación del plan de mejoramiento como acciones de mejora el Implementar Sistema de información Siglope, la Automatización del Software Smartruck e Implementar Sistema Siglope EVM NET (Vehículos TAG Y QR) con fecha de terminación el 1 de febrero de 2022; sin embargo, no se han cumplido con dichas acciones, orientadas entre otros fines a Mitigar riesgos por obsolescencia tecnológica, a realizar back up de manera automática, a evitar depender de un funcionario y a Automatizar la captura de información del sistema de pesaje.

Lo anterior se debe a la falta de gestión por parte de los responsables del proceso para implementar el pesaje automático, además de las deficiencias en el seguimiento y control de cumplimiento de las acciones de mejora del plan de mejoramiento, lo cual genera falta de confiabilidad en el reporte de información reportada a la Superintendencia de servicios públicos y en la facturación de Emvarias a los municipios y entidades que depositan los residuos sólidos, debido al alto riesgo que conlleva el registro manual, Situación constitutiva de **hallazgo administrativo y de posible sanción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 del Decreto 403 de 2020, en caso de persistir el incumplimiento.**

#### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, informa la gestión e implementaciones realizadas para la sistematización del pesaje en el relleno sanitario La Pradera; sin embargo hasta que la empresa no acredite el cumplimiento de las acciones propuestas en el plan de mejoramiento que garantice la automatización del pesaje de conformidad con lo requerido por la normatividad vigente en la materia, lo observado se mantiene, y configura **hallazgo administrativo.**

**Hallazgo No. 14. Falta de procedimiento y controles en la comercialización de material aprovechable y deficiencias en la operación de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA. Corresponde a la observación 14 del informe preliminar.**

Revisado el Contrato CW- 108457 de 2020, suscrito entre ALBERTO ALVAREZ S. S.A y Emvarias S.A. E.S.P., para “*arrendamiento de inmueble para la operación de una estación de clasificación y aprovechamiento –ECA- según las necesidades de la actividad de aprovechamiento de Emvarias S.A. E.S.P.*”, por valor de \$153.600.000 más IVA y con fecha de terminación 30 de septiembre de 2021; el equipo auditor mediante visita técnica realizada el 29 de septiembre de 2022, para verificar los requisitos mínimos y funcionamiento de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA, pudo observar que el espacio físico arrendado para la operación de la ECA cuenta con los requisitos mínimos establecidos en la normativa vigente Decreto 596 de 2016; sin embargo, en la verificación del Sistema de prevención de incendios, que cuenta con 18 extintores de 20 libras tipo ABC, se observa que 16 de dichos extintores, tenían como fecha próxima de vencimiento el 30 de septiembre de 2022, de los cuales la empresa no acreditó el trámite para la recarga correspondiente, pues la solicitud realizada mediante correo electrónico del 30 de septiembre de 2022, era para la recarga de extintores de los puntos naranja, lo que contraviene el numeral 8° del artículo 2.2.2.9.86, del Decreto 596 de 2016, al presentar deficiencias en el sistema de prevención y control de incendios.

Por otra parte, en la verificación de la operación de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA, se observa que, el registro del pesaje del ingresos y salida de los materiales de aprovechamiento, se lleva a cabo inicialmente de manera manual en planillas físicas, para ser posteriormente digitalizadas en un archivo Excel, de donde se pudo observar que algunos registros de las planillas físicas de clasificación del material, se encuentran repisados y borrados, evidenciando la falta de confiabilidad en la información y la falta de controles aplicados al procedimiento. Esta situación incumple lo dispuesto en el penúltimo inciso del artículo 48 de la Resolución CRA 720 de 2015, que establece:

“Para la ECA: --

*Automatización del registro de datos de identificación y cantidad de residuos dispuestos en cada estación de clasificación y aprovechamiento para la actividad de aprovechamiento deberá realizarse mediante el uso de tarjetas con tecnología RFID (Identificación por Radiofrecuencia) o similares”.*

En lo que corresponde a los procedimientos y controles establecidos para la operación del ECA, se observa que, la empresa no tiene implementado el procedimiento de la comercialización o venta del material clasificado como aprovechable, el formato entregado por Emvarias, corresponde a diagrama de flujo de la comercialización, el cual data del mes de junio de 2022 y no se encuentra firmado por los funcionarios responsables, por lo que carece de validez, además se encuentra que, el proceso de aprovechamiento no tiene documentados controles específicos para la ejecución de las actividades de ingreso, clasificación y comercialización de material aprovechable y reporte de información, además de no tener implementadas políticas o manuales que regule la actividad complementaria del servicio de aseo.

Las deficiencias antes relacionadas, se debe a la falta de diligencia de los responsables del proceso, al no gestionar la automatización del registro de la información del pesaje del material aprovechable, además de no regular y establecer controles efectivos para la ejecución de las actividades que involucra dicho proceso, lo que posibilita la entrega de reportes con información inconsistente y materialización del riesgo de fraude y corrupción, en la facturación de la venta. Situación constitutiva de **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, acepta lo observado e informa que el procedimiento de comercialización o venta del material clasificado como aprovechable, se encuentra en proceso de construcción y que en relación con la automatización se cuenta con un cronograma de trabajo para su implementación, por lo tanto, la observación se mantiene y configura en **hallazgo administrativo**

**Hallazgo No 15. Inconsistencias en el pago de las actas de ejecución del contrato CW-137885 de 2021. Corresponde a la observación 15 del informe preliminar.**

Revisado el contrato CW-137885 de 2021, suscrito con Ingeniería, Tecnología e Instrumentación S.A Inteinsa, cuyo objeto es la: “Asesoría técnica integral y el suministro, instalación, seguimiento y control de la instrumentación geotécnica, de los sitios de disposición final o donde requiera Emvarias o el grupo EPM”, por valor de \$1.241.820.354, el equipo auditor observa que, de conformidad con el Acta de pago No.3 cancelada mediante la factura PVE 4733 de los servicios prestados durante el periodo del 23 de junio al 15 de julio de 2021, el contratista relaciona en el ítem 3.8 como valor ejecutado \$3.529.550, correspondiente a la realización de 2 viajes para el Transporte de equipos, accesorios de perforación (fuera de ciudad) (1 campaña de perforación ida y vuelta); sin embargo, el valor unitario de dicha actividad, según la propuesta del contratista y aceptada por la empresa, es de \$1.287.500, por lo tanto el cálculo para los 2 viajes es por la suma de \$2.575.000, hecho que genera un mayor valor pagado por la suma de \$954.550 más IVA, dicho valor, es registrado por el contratista en el acta 3 como un valor negativo en el saldo por ejecutar, por cuanto, sobrepasa el valor total estimado para dicha actividad.

La situación, antes descrita, contraviene los precios unitarios ofertados y acordados por las partes e incumple el principio de eficiencia contenido en el Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Se detalla a continuación el mayor valor pagado:

Cuadro 9. Mayor valor pagado acta No. 3

Ítem	Descripción	Cantidad 2021	Unidad de Medida	Valores Unitarios propuestos 2021		ACTA No 3 de 2021		Mayor valor pagado incluido IVA
				Inteinsa Valor antes de Iva	Valor Total	Saldo ejecutado	Saldo por ejecutar	
3.8	Transporte equipos, accesorios de perforación (fuera de ciudad) (1 campañas de perforación ida y vuelta)	2	Viaje	\$ 1.287.500	\$ 2.575.000	\$ 3.529.550	-\$ 954.550	\$ 1.135.915

Fuente: actas de pago rendidas por Emvarias. Elaboró equipo auditor.

Por otra parte, según al acta de pago No 3 y 4, el contratista ejecutó la actividad del ítem 3.8 Transporte de equipos, accesorios de perforación (fuera de ciudad) por un

total de 4 viajes equivalente \$3.529.550 y \$2.575.000 respectivamente por cada acta; sin embargo según las cantidades presupuestadas para dicha actividad durante la vigencia 2021 fueron 2, para un total de \$ 2.575.000, lo que evidencia el pago de 4 viajes, que sobrepasan la cantidad programada, incumpliendo las condiciones de cantidad y precios inicialmente acordadas, para la ejecución del contrato.

Las inconsistencias se deben a la falta de control de la interventoría, al autorizar el pago del acta, sin verificar la adecuada liquidación de las cantidades ejecutadas por el valor unitario acordado, además, de no ejercer un control de las cantidades realizadas frente a las aprobadas en el contrato, lo que generó el pago de un mayor valor equivalente a \$954.550 más IVA, para un total de \$1.135.915, de acuerdo al cuadro anterior, contraviniendo el principio de eficiencia de la vigilancia y control fiscal consagrado en el literal a) del artículo 3° del Decreto 403 de 2020, sin embargo, teniendo en cuenta que la empresa acredita en el acta de pago No 20 A correspondiente a la factura FVE 5339 del 22 de noviembre de 2022, el descuento realizado al contratista por el mayor valor pagado, se desestima la incidencia fiscal y determina que el hecho constituye **hallazgo administrativo**.

### **Posición de la Contraloría General de Medellín:**

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, acepta lo observado, e informa que, el 16 de noviembre de 2022 por parte de interventoría, al interior de Emvarias S.A ESP se inició trámite para generar la suborden O4 para el pago del acta No 20A correspondiente a la factura FVE 5339 donde se acredita el descuento del mayor valor pagado en acta de No 3 por la suma de \$954.550 más IVA.

Con base en la acreditación del descuento realizado al contratista en el acta de pago y la factura antes relacionada, que constituye un título valor, exigible del derecho de pago y/o cobro de las obligaciones contractuales, se desestima la incidencia fiscal de la observación y configura **hallazgo administrativo**.

**Hallazgo No 16. Inconsistencia por el pago de una actividad no ejecutada en el contrato CW-138350 de 2021. Corresponde a la observación 16 del informe preliminar.**

Revisado el contrato CW-138350 de 2021, suscrito con la empresa Servicio de Ingeniería y Ambiente SAS - SERAMBIENTE, cuyo objeto es "Realizar el monitoreo de las variables Agua, Aire, Biogás y Ruido, y actividades complementarias en sitios de interés de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P" por valor de \$369.900.000 con fecha de terminación 31 de diciembre 2021, el equipo auditor evidenció que de acuerdo con las actas de pago No 1 y No 3, la empresa pagó un valor total de \$4.610.806 por la realización de 3 campañas para la "Logística de muestreo según número campañas de muestreo emisión de ruido para 2 campañas horario diurno-nocturno" cuando en realidad fueron 2 las campañas realizadas, lo que generó un mayor valor pagado de \$1.536.935 más IVA para un total de \$1.828.953 tal como se indica en el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Mayor valor pagado por actividad no realizada.

Cotización de SERAMBIENTE				Valor Pagado Emvarias			Diferencia Pagado y Cotizado IVA Incluido
Parametro	Cantidad Total	Valor unitario IVA Incluido	Valor Total IVA Incluido	Acta de Pago No 1 IVA Incluido	Acta de Pago No 3 IVA Incluido	Valor Total Pagado IVA Incluido	
Logística de muestreo según número campañas de muestreo emisión de ruido para 2 campañas horario diurno-nocturno	2	\$ 1.828.953,1	\$ 3.657.906,3	\$ 1.828.953,1	\$ 3.657.906,3	\$ 5.486.859,4	\$ 1.828.953,1

Fuente: actas de pago rendidas por Emvarias. Elaboró equipo auditor.

El hecho vulnera el principio de la eficacia y eficiencia, contenidos en el Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

La inconsistencia se debe a la falta de control ejercido por la interventoría asignada al contrato, al no verificar la ejecución de las actividades facturadas por el contratista, lo que permitió el pago de servicios no recibidos y en consecuencia el detrimento al erario de la empresa, por la suma de \$1.536.935 más IVA, para un total de \$1.828.953, como se indica en el cuadro anterior, vulnerando el principio de

eficiencia de la vigilancia y control fiscal consagrado en el literal a) del artículo 3° del Decreto 403 de 2020; sin embargo, teniendo en cuenta que la empresa allegó el comprobante de la devolución del mayor valor pagado, se retira la incidencia fiscal y configura **hallazgo administrativo**.

### Posición de la Contraloría General de Medellín:

La Empresa en respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Cumplimiento radicada por la Contraloría General de Medellín el 28 de noviembre de 2022, bajo el N° 202200003537, acepta lo observado y adjunta el comprobante de ingreso RI No 0752695-49 del 24 de noviembre de 2022, donde se evidencia el ingreso al patrimonio de Emvarias del mayor valor pagado por la suma de \$1.828.953, por lo tanto se desestima la incidencia fiscal de la observación y configura **hallazgo administrativo**.

### 4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Emitir un concepto sobre la gestión ambiental de la Empresa.

La Contraloría General de Medellín con el propósito de conceptuar sobre la gestión ambiental de Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., partió de la identificación de las iniciativas ambientales reportadas por la Empresa en el Formato F-CF-RC-013, según lo dispuesto en la Resolución 999 de 2021, donde se seleccionó actividades e iniciativas representados en una muestra de seis (6) contratos ( CW-146088, CW-128881, CW -117149, CW -137876 y los contratos macro CW-113447 y CW-113444), descritos en el cuadro 2 y que fueron evaluados durante la presente Auditoría, con una inversión ejecutada en dichas iniciativas ambientales por valor de \$2.823.312.542 durante la vigencia 2021.

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Con respecto a la gestión ambiental, se verificó que Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., cumple con los permisos y licencias ambientales requeridas por la autoridad ambiental para el desarrollo de las iniciativas y operaciones, garantizando el desarrollo sostenible.

Por otra parte, con el fin de emitir un concepto sobre la gestión ambiental, en la evaluación de los contratos que desarrollaron las iniciativas ambientales reportadas por el sujeto de control para el año 2021 en el Formato F-CF-RC-013, se verificó el cumplimiento del objeto contractual en relación a las metas propuestas para la vigencia 2021, presentando el siguiente resultado:

Cuadro 11. Cumplimiento de metas ambientales

Actividad o iniciativa ambiental	Contrato	Meta propuesta 2021	Meta ejecutada 2021	% cumplimiento
Sistema de Contenerización	CW 146088	900 contenedores instalados	425 contenedores instalados	47%
Ruta Hospitalaria Economía Circular	CW 128881	205555,02 Kg	205555,02 Kg	100%
Ruta Hospitalaria con Tratamiento	CW 117149	238629,1 Kg	238629,1 Kg	100%
Cestas Públicas	CW 137876	2000 unidades	1358 unidades	68%
Ruta Recicla	CW113444	1062 Toneladas	1062 Toneladas	100%
Puntos Naranja	CW113444	7 unidades	7 unidades	100%

Fuente: Formato F-CF-RC-013. Elaboró Equipo Auditor.

Lo anterior indica que, las metas ambientales propuestas fueron cumplidas a través de la ejecución de los contratos, a excepción de las metas de las cestas públicas y contenedores; sin embargo, es de aclarar que el objeto contractual, fue cumplido, con la entrega de dichos elementos a la Empresa, pero la instalación tuvo inconvenientes por factores externos como la pandemia del COVID-19 y el trámite ante la Alcaldía de Medellín, para obtener los permisos correspondientes.

Teniendo en cuenta que las iniciativas seleccionadas están dirigidas a realizar gestión ambiental, el análisis se centró en la evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales y el medio ambiente, estableciendo las siguientes conclusiones al respecto:

- Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P., en cumplimiento de la Licencia Ambiental de Relleno Sanitario La Pradera, Resolución 5288 de 2002 y sus modificaciones y Decretos Decreto 1076 de 2015, normatividad que le rige en

materia ambiental, lleva a cabo entre otras las siguientes actividades establecidas para la operación del relleno sanitario La Pradera y su área de influencia:

- ✓ Rescate y protección de fauna silvestre.
- ✓ Monitoreo y seguimiento de las especies en sus nuevos hábitats.
- ✓ Actualización del inventario de fauna.
- ✓ Control de plagas en sedes y áreas de influencias.
- ✓ Fumigaciones en los barrios y veredas del área de Influencia directa del Relleno Sanitario.
- ✓ Monitoreo de variables ambientales.
- ✓ Verificación de la calidad de agua y del aire (ruido y olores), al interior del Relleno y en las zonas de influencia del mismo.

- La Empresa realiza las actividades de la prestación del servicio de aseo y ejecución de proyectos en el marco de su política ambiental, con el fin de garantizar la mitigación y compensación de los impactos negativos sobre el medio ambiente

De la evaluación realizada a los contratos que desarrollaron las iniciativas ambientales, este Organismo de Control Fiscal, conceptúa que no se encontraron inconformidades que motivaran hallazgos de Auditoría; por el contrario, de las verificaciones realizadas a dichas iniciativas ambientales evaluadas, se pudo establecer que se generaron los siguientes impactos positivos:

- ✓ Con la reincorporación de los materiales captados, se evita la extracción de nuevas materias primas.
- ✓ Reducción de la huella de carbono y aporte a la mitigación del cambio climático.
- ✓ Con la reincorporación de materiales a las diferentes cadenas de producción, se dejó de disponer en el relleno sanitario el equivalente a 6.764,3 m<sup>3</sup> de residuos sólidos.
- ✓ Las cantidades de materiales aprovechables y residuos posconsumo gestionados durante el 2021, aportan a las metas establecidas por el Gobierno Nacional mediante la estrategia nacional de Economía Circular y contribuyen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 6, 11, 12, 13 y 17.

No obstante, en la evaluación de los contratos CW 117149 y CW 128881, se identificaron deficiencias administrativas en la elaboración de estudios de conveniencia y oportunidad y en la constitución de póliza de responsabilidad civil extracontractual, que generaron los hallazgos administrativos 1 y 9 respectivamente, contenidas en el capítulo 4 del presente informe.

#### 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Expresar un concepto del control fiscal interno.

Para la evaluación del Control Fiscal Interno del Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos, se tuvo en cuenta los riesgos que fueron identificados, con sus respectivos controles, tanto preventivos como correctivos, y la evaluación de la eficacia de los mismos al validar si los riesgos se materializaron durante el período de evaluación definido en el alcance de la auditoría.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría Territorial (GAT), la calificación obtenida para el Sistema de Control Interno y los valores de referencia, se obtienen de la correlación de las siguientes variables del control interno:

La evaluación del Control Interno Institucional, la cual tiene un peso del 10%, el diseño de los controles para los riesgos identificados en el asunto auditado con un peso del 20%, y la efectividad de estos controles, variable que tiene un peso del 70%, presentando el siguiente resultado:

Cuadro 12. Calificación y valoración de las variables Control Interno

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Componente	Calificación	
Control Interno Institucional	1,480	Adecuado
Diseño de Controles	1,333	Adecuado
Diseño mas Efectividad de lo Controles	1,633	Con deficiencias
<b>Calificación Final Control Interno</b>	<b>1,781</b>	<b>Con deficiencias</b>

Fuente: Guía de Auditoría Territorial. PT 04 AC Matriz Riesgos y Controles

Al realizar la valoración de cada una de las variables se obtuvo una calificación total para el control interno de 1,781, lo que le otorga al asunto auditado, una calificación de un control interno "Con deficiencias"; resultado de la identificación de inconsistencias que materializaron algunos de los riesgos definidos para el proceso, las cuales generaron los hallazgos que se incluyen en el capítulo 3 del presente informe.

Entre los riesgos materializados, se identificaron los siguientes:

Incumplimiento de la norma contractual aplicable a los procesos de contratación asociados al asunto a auditar

El riesgo se materializó con la identificación de los siguientes incumplimientos en algunos contratos:

- Incumplimiento del principio de planeación, economía y eficiencia, al contratar sin justificación técnica barreras vehiculares de tipo europeo que superan el costo de las de tipo nacional, además de aceptar una utilidad que supera el porcentaje estimado en el presupuesto oficial, generando posibles sobrecostos en la contratación.
- Inoportuna modificación del plazo establecido para presentación de ofertas.
- Incumplimiento en la cobertura y límite del valor asegurado de las garantías exigidas.
- Omisión de la retención de impuestos.
- Indebida aplicación de IVA en contrato de obra pública.
- Mayor valor pagado por actividades no realizadas y por facturación de precio unitario superior al ofertado.

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

- Incumplimiento de obligaciones contractuales contenida en las condiciones particulares de los contratos.
- Deficiencias en el trámite administrativo de terminación anticipada del contrato.
- Modificaciones contractuales que incumplieron la delegación de funciones.
- Deficiencias en la labor de supervisión e interventoría.
- Incumplimiento de la justificación y valoración de riesgos en el inicio anticipado de los contratos.
- Deficiencias en los estudios de conveniencia y oportunidad de algunos contratos, al no argumentar la necesidad del bien o servicio, además de la deficiencia en la elaboración de algunos actos administrativos contractuales, los cuales carecen de fecha y firma de responsables entre otros.

Errores y daños que afectan la operación del sistema de pesaje.

En la evaluación realizada a dicho sistema se identificó incumplimiento de la normatividad que exige el reporte en línea del pesaje, además de incumplir con las acciones correctivas propuestas en el plan de mejoramiento como resultado de auditorías anteriores y deficiencias en el pago de las actividades del mantenimiento de la báscula, a las cuales se aplicó un impuesto que no correspondía y se omitió la deducción de ley del 5% a las actividades de obra pública.

Procedimientos y controles sin documentar ni formalizar.

En la evaluación del Aprovechamiento de Residuos Sólidos, se identificó la falta de políticas para la ejecución de la actividad, deficiencias en la caracterización y documentación de procedimientos y controles, además de las deficiencias en el registro del pesaje del material aprovechable, el cual se realiza de manera manual, lo que genera información inconsistente y poco confiable, hechos que evidencian una alta probabilidad de materialización del riesgo de fraude o corrupción.

De acuerdo con lo anterior, Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P, debe reevaluar algunos de los controles que se tienen definidos para los riesgos que se han materializado en la ejecución del Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos, sin embargo, no se formula hallazgo para el Control Interno, dado que, en los hallazgos contenidos en éste informe, se detallan los controles que no fueron efectivos y ante los cuales la Empresa debe tomar los correctivos necesarios.

#### 4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Emitir pronunciamiento de la suficiencia y calidad de la información rendida bajo los parámetros establecidos en las Resoluciones 999 de 2021 de la Rendición y Revisión de la Cuenta e Informes y la 692 de 2022 la cual modifica parcialmente la Resolución 999 del 2021.

Una vez verificados los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas en la contratación de los asuntos evaluados, se concluye que la rendición presentó deficiencias en la calidad de la rendición de información de los contratos en el aplicativo de Gestión Transparente en el formato FPAR y en la información enviada por la entidad respecto a lo ejecutado en los contratos evaluados, de acuerdo a las siguientes inconsistencias:

- Incorrecta definición de la tipología del contrato: en los contratos CW113447, CW129701, CW128881, CW137797, CW113444, CW113450 y CW141455, se reportó en el campo de tipo de contrato como “Definición matriz de abastecimiento estratégico”, lo cual no corresponde con lo real.
- Incorrecto plazo inicial (días), en el contrato CW12881 se reportó 284 días y el plazo real del contrato fue de 291 días.
- Incorrecto valor de Adiciones, en el contrato CW139080 se reportó adiciones por \$260.706.594, correspondiente a una adición 1 de 2021 de \$97.015.740(antes IVA) y una adición 2 de 2022 de \$121.838.540(antes IVA) y el valor correcto que se debió reportar es de la adición 1 de 2021 de \$115.447.933(IVA incluido).
- Incorrecta fecha de terminación, en el contrato CW113447 se reportó una fecha de terminación del 01-12-2021 y la fecha correcta es el 31-12-2021.
- Incorrecto valor ejecutado, en los siguientes contratos: CW113447, CW139080, CW129701, CW128881, CW137797 y CW117149 que no corresponde con el V/r Pagado (V/r Causado + IVA 2021(JD Edwards) y lo

reportado por la empresa por solicitud del equipo auditor en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Inconsistencias en los valores rendidos

No. Contrato	Valor Ejecutado FPAR	V/r Pagado(V/r Causado + iva 2021( Jd Edwards)
CW113447	\$9.724.960.464	\$ 9.062.795.650,00
CW139080	\$561.163.719	\$ 795.783.860,32
CW129701	\$176.329.440	\$ 255.047.940,00
CW128881	\$160.727.889	\$ 243.254.708,56
CW137797	\$105.867.716	\$ 111.058.133,97
CW117149	\$224.697.191	\$ 239.652.773,38

Fuente. Aplicativo Gestión Transparente. Elaboró equipo auditor.

- La empresa reportó en las actividades de aprovechamiento para el contrato CW113444 con la Fundación de la Universidad de Antioquia un valor de \$897.426.902, valor diferente al valor pagado de acuerdo a los informes quincenales del supervisor Colegio Mayor que para las actividades de aprovechamiento: Ruta Recicla, Puerta a Puerta y Puntos Naranja arroja un valor total pagado de \$790.025.464 para el año 2021.
- Igual situación se presentó en el contrato CW138350 suscrito con la Empresa SERAMBIENTE para medición de variables ambientales aire, agua y ruido, que la Entidad reportó un valor pagado de \$374.385.665 para el año 2021 y que de acuerdo a las facturas de cobro de SERAMBIENTE y los registros en el sistema JD Edward el valor pagado fue de \$391.200.006 en el año 2021.

## 5. PQRSD

A la fecha de elaboración del presente informe, no se tienen PQRSD por resolver relacionadas con el asunto a auditar.

## 6. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

De acuerdo con el análisis presentado en los capítulos anteriores, en la Auditoría de Cumplimiento realizada al Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos de Empresas Varias de Medellín S.A E.S. P, se establecieron dieciséis (16), hallazgos, tal como se describe en el siguiente cuadro:

Auditoría de Cumplimiento Aprovechamiento y Disposición Final Residuos Sólidos

NM CF AF AC 1106 D01 12 2022

Cuadro 14. Consolidado de hallazgos (Cifras en pesos)

N°	Asunto del Hallazgo	Hallazgos													Total	Valor
		F	Valor	D	P	A	F y D	Valor	F y P	Valor	D y P	F y D y P	Valor			
1	Deficiencias en la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad en los contratos CW-108457, CW117149 de 2020 y CW148337 de 2021.					X								1	0	
2	Incumplimiento del procedimiento de selección en el contrato CW -108457 de 2020.					X								1	0	
3	Deficiencias en la modificación del contrato por falta de competencia contrato CW-108457 de 2020.					X								1		
4	Vulneración principios de eficiencia y economía por posibles sobre costos en el contrato CW- 143732 de 2021	X	1.161.797.708											1	1.161.797.708	
5	Inoportunidad en la modificación y aclaración de la solicitud de oferta e incumplimiento de obligaciones en el contrato CW-143732 de 2021.					X								1		
6	Deficiencias en el inicio de ejecución del contrato CW-122030 de 2020 y CW- 137885 de 2021					X								1		
7	Deficiencias en la formalización de contrato CW-122030 de 2020, por inoportuna constitución de póliza de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, con un valor asegurado inferior al requerido.					X								1		
8	Deficiencias en la modificación 1, por falta de competencia en el contrato CW-139080 de 2021.					X								1		
9	Deficiencias en vigencia y valor asegurado de pólizas de responsabilidad civil extracontractual en los contratos CW-128881 y CW-141455 de 2021, y CW-117149 de 2020.					X								1	0	
10	Inconsistencia en la aplicabilidad del IVA en el contrato de obra pública CW-121823 - 2020					X								1	0	
11	Deficiencias en la modificación del contrato por falta de competencia contrato CW-137885 de 2021.					X								1	0	
12	Incumplimiento de la elaboración de terminación anticipada de contrato CW-75270 de 2018.					X								1	0	
13	Incumplimiento en la implementación del sistema automático de pesaje para el Relleno Sanitario La Pradera.					X								1	0	
14	Falta de procedimiento y controles en la comercialización de material aprovechable y deficiencias en la operación de la Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA.					X								1	0	
15	Inconsistencias en el pago de las actas de ejecución del contrato CW-137885 de 2021.					X								1	0	
16	Inconsistencia por el pago de una actividad no ejecutada en el contrato CW-138350 de 2021.					X								1	0	
<b>Totales en Valores</b>		<b>1</b>	<b>1.161.797.708</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>1.161.797.708</b>	

**Convenciones:** F: Con Presunta Incidencia Fiscal, D: Con Presunta Incidencia Disciplinaria, P: Con Presunta Incidencia Penal, A: Administrativo, F y D: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Disciplinaria, F y P: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Penal, D y P: Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal, F y D y P: Con Presunta Incidencia Fiscal, Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal.

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Atentamente,



**JUAN FERNANDO CASTRILLÓN BENJUMEA**  
Contralor Auxiliar EPM 3 Aguas y Saneamiento Básico  
Supervisor