

CONTRALORIA DE BOGOTA Folios: 8 Anexos: No
Radicación # 2-2012-22124 Fecha 2012-11-30 09:59 PRO 402138
Tercero: (ATM007379) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Número: 10000-26683



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Secretaría General

Por favor al contestar cite este N°



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Fecha: 30-11-2012 02:51 PM Rad:

1-2012-56100

Folios: 8

Anexos:

Medio: VENTANILLA

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL

Copias

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8 No. 10-65
Bogotá D. C.

ASUNTO: Advertencia por el grave riesgo de menoscabo del patrimonio público de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB- ESP, con ocasión de la adquisición de equipos para la prestación del servicio de aseo en la ciudad por valor de \$ 80.888.107.999, en razón a la falta de oportunidad del proceso de selección y adquisición de los mismos.

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función pública Constitucional de vigilancia y control a la gestión de la administración, se permite advertir sobre el grave riesgo de afectación al patrimonio del Distrito Capital, con ocasión de *la adquisición de los equipos para la prestación del servicio de aseo en la ciudad por un valor de \$ 80.888.107.999, dado que se ha evidenciado que el proceso de selección y adquisición de los mismos no ha tenido lugar dentro de la oportunidad debida, si se tiene en cuenta que están destinados a atender la prestación de dicho servicio a partir del 18 de Diciembre de 2012.*

1. ANTECEDENTES

La Contraloría de Bogotá D.C., en reiterados pronunciamientos ha instado a la administración a cumplir con el deber de iniciar el proceso de selección correspondiente a la Licitación Pública del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D. C., como mecanismo idóneo que garantiza la transparencia del proceso, de acuerdo a las normas de contratación de la administración pública, en aras del cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 y los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011, proferidos por la Honorable Corte Constitucional.

Proceso de selección que de llevarse a cabo, posibilitaría a la Administración Distrital, la asignación de áreas de servicio exclusivo; en caso contrario, se



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

estaría frente a la regla general, que es el escenario de la libre competencia en la prestación del servicio de aseo.

Lo anterior, no sin antes precisar que para llevar a cabo la estructuración del proceso de licitación pública del servicio de aseo en la ciudad, la Administración previamente debe presentar ante la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA, la solicitud de verificación y existencia de inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los correspondientes contratos de concesión que se suscriban para tal fin.

Sobre el tema de la prestación del servicio público domiciliario de aseo en el Distrito Capital, este organismo de control fiscal en la presente anualidad ha encontrado necesario hacer los siguientes pronunciamientos:

A) Con fecha 10 de mayo, en cumplimiento del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, esta Contraloría se pronunció con respecto a la declaratoria de Urgencia Manifiesta llevada a cabo mediante Resolución 065 del 8 de febrero de 2012, expedida por la UAESP; documento a través del cual se le hizo saber a la Administración que las fallas presentadas en el proceso licitatorio venían de tiempo atrás y que las mismas eran previsibles y resultado de la falta de gestión e Inobservancia de la Sentencia T- 724 de 2003, y de los autos 268 de 2010 y 275 de 2011 de la Corte Constitucional.

B) El 1º de junio del año en curso, nos pronunciamos sobre la necesidad de que se diera inicio al proceso de selección correspondiente a la licitación pública del servicio de aseo de Bogotá D. C., como mecanismo idóneo que garantiza el principio de transparencia de la contratación estatal.

C) Igualmente, mediante oficio Radicado No. 2-2012-16378, el pasado 11 de septiembre, se remitió al Director de la UAESP un pronunciamiento sobre el tema de la prórroga de los actuales contratos del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, en el que se dio a conocer la posición del ente de control al respecto y se señaló que *las razones expuestas para motivar dicha prórroga, informan de dilaciones injustificadas en la selección del contratista por medio de la licitación pública e Inobservancia de la Resolución de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA -No.151 de 2001 - Regulación Integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.*

D) En la misma fecha, esto es, el 11 de septiembre de 2012 - mediante oficio radicado No. 2-2012-16394, este órgano de control se pronunció sobre la decisión adoptada por la Administración de prestar el servicio público de aseo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB- ESP, por considerar que con la misma se altera la estructura administrativa del Distrito, con desconocimiento del marco de competencias previsto en el Decreto 1421 de 1993, en cabeza del Cabildo Distrital.

E) Así mismo, mediante oficio radicado No. 2-2012-19155, el pasado 23 de octubre, se hizo un pronunciamiento sobre la ausencia de un modelo concreto en la prestación del servicio público de aseo y sobre los siguientes temas: Carencia de Estudios Técnicos, Financieros y Jurídicos; Escenario de la Libre Competencia; Competencia del Concejo de Bogotá; Los Convenios Interadministrativos No son un Medio de Delegación; Transferencia de Recursos y Cambio de Régimen Jurídico Aplicable; La Constante Improvisación y Anuncios por parte de la Administración Distrital y *Ratificación y Coherencia de Otros Organismos de Control*.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL

2.1 CONVENIO FIRMADO ENTRE LA UAESP Y EL ACUEDUCTO

Ciertamente, para asumir la prestación del servicio de aseo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB- ESP, amplió su objeto social alterando la estructura administrativa del Distrito, sin tener en cuenta al parecer, el marco de competencias previsto en el artículo 12 numerales 8, 10 y 55 del Reglamento Constitucional 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, que define tal atribución al Cabildo Distrital.

Una vez ampliado el objeto social de la empresa, se celebró el convenio Interadministrativo número 017 de 2012, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP y la mencionada empresa de Acueducto, el que tiene por objeto: *“Gestión y Operación del servicio público de aseo en el área de la ciudad de Bogotá D.C., en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnica, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva”*; convenio a través del cual se transfieren competencias a la Empresa de Acueducto, que no tiene la UAESP, las cuales están expresamente señaladas en el artículo 116 del acuerdo 257 de 2006 a la UAESP; razón por la cual tal decisión es materia de cuestionamiento por parte de este ente de control.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Lo anterior, como quiera que los convenios interadministrativos no nacen como un medio de delegación de funciones sino como coadyuvancia de esfuerzos mutuos en aras de mejorar la prestación de un servicio que tiene el Estado. Los mecanismos legales previstos en la Ley 489 de 1998, como medios para mejorar la administración pública son: Descentralización, desconcentración y la delegación; normativa que debería tener en cuenta la Administración, dado que en su artículo 95 reza:

“ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)”. (Subrayado fuera de texto).

Según lo observado por esta contraloría, el precitado Convenio no establece el procedimiento para darle cumplimiento a los exhortos ordenados por la H. Corte Constitucional, en cuanto a la inclusión de los recicladores en la actividad complementaria de aprovechamiento de los residuos sólidos.

Llama la atención que el clausulado del Convenio Interadministrativo es claro al establecer que la prestación del servicio por parte del CONTRATISTA, entendiéndose EAAB ESP, no se entrega con exclusividad a ésta, lo cual se infiere del siguiente texto contractual:

“(...) El CONTRATISTA asume la prestación del servicio público de aseo, dando cumplimiento a las obligaciones señaladas en la cláusula 3 de este contrato, en toda la ciudad de Bogotá D.C., sin cláusulas de exclusividad” (Subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, no entiende esta contraloría como luego la EAAB ESP, afirme que es la única competente para prestar el servicio y base sus estudios¹, en un escenario que desconoce el alcance del convenio firmado y la libre competencia, en atención a que la EAAB parte de la premisa que todos los usuarios contratarán el servicio de aseo con la misma, sin tener en cuenta el segmento de mercado que puede optar por las demás empresas prestadoras; situación que indefectiblemente altera los estudios

¹ Mirar documento “Análisis Jurídico, Técnico y Financiero para la Gestión y Operación del Servicio Público de Aseo en Bogotá D.C., a cargo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá” Radicado Contraloría de Bogotá No. 1-2012-37416



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

financieros, técnicos y jurídicos que respaldan la decisión, poniendo en riesgo no sólo los recursos financieros de la empresa sino la operación misma del servicio de aseo en la ciudad.

Frente a este estado de cosas, la Contraloría de Bogotá D. C., advierte a la administración Distrital que el convenio firmado entre la UAESP y la empresa de Acueducto, desconoce en un todo el marco de competencias de esta última, como quiera que en ninguna parte del Acuerdo Distrital que le dio origen le asigna la función de prestadora directa del servicio público de aseo; por el contrario, si se tiene en cuenta la senda histórica de creación de la hoy UAESP, se constata que ésta es una entidad encargada de administrar y gestionar el servicio de aseo, barrido y limpieza de la ciudad.

De otro lado, esta contraloría advierte que al asumir la EAAB estas funciones no se entiende por que la UAESP continúa con el mismo presupuesto y aumentando el personal, pese a reducirse sus funciones.

2.2 ESCENARIO A PARTIR DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2012

Ahora bien, dado que el vencimiento de la prórroga realizada a los contratos del servicio de aseo con los actuales concesionarios tendrá lugar el próximo 18 de diciembre, y ante la decisión de no adelantar, por ahora, proceso licitatorio alguno, que permita la prestación del servicio de aseo en zonas de exclusividad, la administración se va a ver inmersa y abocada a definir con total certeza y dando seguridad jurídica el escenario sobre el cual se va a prestar el servicio de aseo, ya sea libre competencia o no, mitigando cualquier riesgo para evitar perjuicios o cobros de actores actuales.

En razón de lo antes expuesto, se considera que la intervención del Distrito Capital en este caso, debe ser la de garante del servicio de aseo en la totalidad del territorio, sin pretender ser sujeto regulador ni controlador, toda vez que la competencia para el efecto, radica en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, tal y como lo establecen los artículos 77 y 79 de la precitada Ley de Servicios Públicos, modificados por los artículos 12 y 13 de la Ley 689 de 2001.

Por ende, es importante tener en cuenta que si se decide el escenario de la Libre Competencia, la Administración Distrital deberá prever situaciones tales como:



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

- Afiliación y desafiliación de los usuarios.
- Facturación conjunta ó doble facturación.
- Incertidumbre en la limpieza y barrido de calles, al igual que en la poda de árboles y zonas verdes.

De ahí, que esta contraloría advierte a la Administración Distrital que ante el vencimiento de la prórroga de los contratos, se debe tener certeza sobre el escenario jurídico que entra a regir; situación que en todo caso debe respetar los derechos de todas las personas y al mismo tiempo garantizar la eficiente y eficaz prestación del servicio de aseo, barrido y limpieza de la ciudad y la reducción de tarifas en el servicio.

No obstante, sobre este particular, es necesario recordarle a la Administración que en el anterior esquema de prestación del servicio debió proceder a la reducción de las tarifas en beneficio de los usuarios, en observancia de la metodología tarifaria, establecida mediante la Resolución 352 de 2005.

2.3 COMPRA DE EQUIPOS

Como es de conocimiento público, en la actualidad la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB- ESP, tiene prevista la adquisición de 248 vehículos para la prestación del servicio; de ahí, que preocupe a esta contraloría que a la fecha el correspondiente proceso se encuentre apenas en la fase inicial de su contratación; circunstancia que hace improbable la oportuna, continua y eficiente puesta en marcha de la prestación del servicio de aseo, por parte de la empresa en materia de recolección de basuras y cubrimiento del 100% de la ciudad, esto sin tener en cuenta la plataforma logística y de personal requeridas para tal fin.

La situación antes descrita, pone en riesgo los más de \$80.000 millones, orientados a la financiación y adquisición de maquinaria y equipos; dineros pertenecientes a la Empresa y cuya destinación debe ser la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en la ciudad; cifra en la que no están incluidos los recursos recurrentes, que de acuerdo a los estudios antes mencionados están tasados en la suma de \$96.500 millones.

Esta Contraloría ha detectado que no obstante que se avecina el plazo para la prestación del servicio público de aseo por parte de la empresa, la administración no dispone de los elementos necesarios para la puesta en marcha de la operación, toda vez que conforme al cronograma del proceso de compra, la entrega de los vehículos tendrá lugar una vez vencida la prórroga



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

de las actuales concesiones; lo cual significa que, a partir del próximo 18 de diciembre, es incierta la prestación del servicio público domiciliario de aseo conforme a los a los parámetros del Decreto 1713 de 2002 *“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”*, el que de manera perentoria establece:

“Artículo 49. Características de los vehículos transportadores de residuos sólidos. Los vehículos empleados en las actividades de recolección y transporte de residuos, dedicados a la prestación del servicio de aseo deberán tener, entre otras, las siguientes características:

(...)

3. Los Distritos y Municipios con más de 8.000 usuarios en el servicio público domiciliario de aseo deberán contar con equipos de compactación de residuos. Se exceptúan aquellos que se destinen a la recolección de residuos separados con destino al aprovechamiento, de escombros, de residuos peligrosos y otros residuos que no sean susceptibles de ser compactados.

(...)

6. Las cajas compactadoras de los vehículos destinados a la recolección y transporte de los residuos sólidos, deberán ser de tipo de compactación cerrada, de manera que impidan la pérdida del líquido (lixiviado), y contar con un mecanismo automático que permita una rápida acción de descarga.”

Lo anterior indica que se está invirtiendo la suma de \$80.888.107.999, en la compra de unos vehículos que van a ser recibidos después que la EAAB haya asumido la responsabilidad de la prestación del servicio de aseo, con lo cual se pone en riesgo la oportunidad, eficiencia y efectividad de la gestión fiscal para garantizar la continuidad del mismo.

Aunado a esto, la Contraloría advierte que si se llegare a iniciar el proceso de licitación pública en el marco de Áreas de Servicio Exclusivo por parte de la UAESP y la empresa de Acueducto no fuere seleccionada o solo para unas áreas, existe el grave riesgo que los equipos adquiridos se tendrían que entregar o vender a los ganadores de la licitación a un precio menor al de compra; caso en el cual, en los términos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, estaríamos frente a la ocurrencia de un eventual daño patrimonial, en



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

atención a que terminada la operación, se tendría que el Distrito actúo como un mero financiador de equipos para la licitación que se pretende iniciar.

En los anteriores términos, respetando la plena autonomía que tiene la Administración para la toma de decisiones, este Organismo de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los señalados hechos, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, frente a las situaciones consolidadas. Lo anterior, no sin antes invitarlo a que las decisiones que se tomen con respecto al señalado asunto, observen en todo caso el marco constitucional y legal, así como la inclusión de acciones afirmativas que garanticen que la población recicladora haga parte en la prestación del servicio público domiciliario de aseo. De no estar de acuerdo con lo afirmado, le solicito indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Dicha información, así como las acciones que adelantará su despacho, con respecto a los señalados hechos, deberán ser puestas en conocimiento de esta Contraloría, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, respuesta que se espera atienda el fondo de la advertencia y consulte el fin último que es la eficiente y oportuna prestación del servicio de aseo, evitando sumir a la ciudad en una emergencia sanitaria por la falta o la improvisación en la planeación de un servicio de aseo adecuado a pesar de estar terminando el primer año de gobierno.

Atentamente,

DIEGO ARDILA MEDINA.
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyecto: Julián Darío Henao C, Asesor Dirección Hábitat y Servicios Públicos.
Aprobó: Adriana del Pilar Guerra Martínez- Directora Sector Hábitat y Servicios Públicos.
David Ballén Hernández - Jefe Oficina Jurídica.
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor