



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

210000-

Secretaría General

Por favor al contestar cite este N°

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

Fecha: **06-05-2013 12:19 PM** Rad: **1-2013-20422**  
Folios: 8 Anexos:  
Medio: VENTANILLA  
Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL  
Coblas: DESPACHO DEL SECRETARIO GENERAL

***ASUNTO: Advertencia Fiscal por el grave riesgo de pérdida de recursos públicos, en cuantía indeterminada pero determinable, como consecuencia del no ejercicio oportuno de las acciones por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, tendientes a contar con la titularidad y disponibilidad de los bienes y elementos directamente afectos a la Concesión del Servicio Público de Aseo en el Distrito Capital, en atención a la Cláusula Contractual de Reversión.***

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en ejercicio de la función pública Constitucional de control a la gestión de la administración, la cual tiene como fin la protección del patrimonio público, la transparencia en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado, encuentra necesario hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 4º del artículo 5º del Acuerdo 519 de 2012, con el exclusivo propósito que su Despacho ejercite las acciones tendientes a impedir la ocurrencia de los riesgos asociados a la no oportuna exigibilidad de los bienes objeto de la Cláusula de Reversión en la Concesión de la prestación del servicio público de aseo desde el año 2010; fecha en la que culminó el plazo de ejecución inicialmente pactado en los correspondientes contratos.

## 1. ANTECEDENTES

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante UAESP, adjudicó los Contratos de Concesión para la prestación del servicio público de

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

aseo en el año 2003 bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo a los operadores Consorcio Aseo Capital S.A. ESP, Limpieza Metropolitana Lime S.A. ESP, Ciudad Limpia S. A. ESP y Aseo Técnico de la Sabana S.A. ESP.

Los referidos contratos tenían como plazo para su ejecución el término de siete (7) años, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación, los que fueron prorrogados por un (1) año; en razón de lo cual, los Contratos de Concesión Nos. C-4054-2003, C-4055-2003, C-4053-2003 y C-4069-2003, vencieron el 15 de septiembre de 2011.

La Cláusula de Remuneración del Concesionario de los referidos Contratos de Concesión, los que fueron adjudicados mediante Licitación Pública, de manera expresa prevé:

*“(...) Esta remuneración incluye también la amortización de las inversiones efectuadas por el CONCESIONARIO para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo y para el cumplimiento del presente contrato de concesión, por lo que la UAESP no queda obligada para con el CONCESIONARIO a pagar suma alguna por concepto de estas inversiones. (...)”<sup>1</sup>*

La UAESP, en atención a la suspensión de la licitación del servicio público de aseo ordenada por la Corte Constitucional, procedió a declarar la primera Urgencia Manifiesta, a través de la Resolución No. 552 de 2011, con ocasión de la cual suscribió el 12 de septiembre de 2011 los Contratos de Concesión Nos. 157E, 158E, 159E y 160E, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, plazo máximo permitido por la Resolución No. 151 de 2001, expedida por la CRA; plazo que culminó el 19 de Marzo de 2012.

El 8 de febrero de 2012, la UAESP declaró una segunda Urgencia Manifiesta mediante Resolución No. 065 de 2012, en virtud de la cual, la UAESP, suscribió el 7 de marzo de 2012 los Contratos de Concesión Números 013, 014, 015 y 016, por el término de seis (6) meses, los cuales fueron prorrogados sin mediar la declaratoria de urgencia manifiesta y con inobservancia de lo ordenado en el artículo 1.3.5.4, de la Resolución de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA - No.151 de 2001, por un lapso de tres (3) meses más, el que concluyó el pasado 18 y 22 de Diciembre.

Los contratos de concesión antes mencionados, derivados de las mencionadas declaratorias de Urgencia Manifiesta, contemplan que el pago o remuneración al

<sup>1</sup> Contrato de Concesión C- 4054-2003 UAESP -LIME, C-4055-2003, C-4053-2003 y C-4069-2003.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

concesionario provendrá de los recaudos de la tarifa en el área asignada, correspondiente al periodo de prestación efectiva del servicio, cobrada a los usuarios del mismo.

Con fecha 17 de diciembre de 2012, la UAESP nuevamente declaró la Urgencia Manifiesta mediante Resolución No. 768 de 2012 y en virtud de tal decisión suscribió los Contratos de Operación de la Prestación del Servicio de Aseo en la ciudad Nos. 257, 260, 261 y 268 de 2012 y otrosí a los Contratos de Operación Nos. 260 y 261 de 2012, celebrados con Ciudad Limpia Bogotá S.A. ESP, Consorcio Aseo Capital S.A. ESP, Limpieza Metropolitana S.A. ESP,- LIME S.A. ESP, y Aseo Técnico de la Sabana S.A. ESP,-ATESA.

Es oportuno precisar que en la Cláusula Octava de los anteriores Contratos de Concesión de manera expresa se señala:

*(...) En relación con los equipos, de más elementos y bienes que se ha considerado deberán revertir a la UAESP como consecuencia del cumplimiento de la cláusula de reversión incorporada en la normatividad vigente y en los contratos de.... 2003 y sus adiciones y prórrogas, se acuerda que la definición frente al tema se someterá al juez del contrato (...)*

## **2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA**

### **2.1 No efectividad de la Cláusula de Reversión**

No hay duda que según el clausulado de los referidos contratos de concesión, la remuneración a los operadores para la prestación del servicio público de aseo, se realiza vía Tarifa; es así como la estructura financiera de la concesión incluía la **amortización** de los bienes requeridos para la organización y puesta en marcha del servicio, tales como camiones compactadores, barredoras etc.

Por ende, llama la atención a este Organismo de Control Fiscal que no obstante el vencimiento de los contratos de concesión, lo cual tuvo lugar en el año 2010, los bienes objeto de la Cláusula de Reversión que fueron amortizados vía tarifa, aún el Distrito no tenga la titularidad y disponibilidad de los mismos, con el agravante que la Administración no ha ejercitado oportunamente las acciones contractuales previstas para el efecto.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Según el numeral 4º del artículo 32 de la ley 80 de 1993, son Contratos de Concesión:

*(...) los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.* (Negrillas y subrayas nuestro).

Luego, no hay duda que los contratos suscritos por el Distrito Capital para la puesta en marcha y operación del servicio público de aseo son Contratos de Concesión.

Por su parte, el artículo 19 de la precitada Ley, *De la Reversión*, prevé:

*“(...) En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna.”*

Sobre la Cláusula de la Reversión en los Contratos de Concesión, la jurisprudencia Constitucional y del Consejo de Estado, ha señalado:

*“(...) g) Dada la naturaleza especial del contrato de concesión, existen unas cláusulas que son de la esencia del contrato, como la de reversión, que aunque no se pacten en forma expresa, deben entenderse incitas en el mismo contrato.”<sup>2</sup>*

*“Dada la naturaleza especial de este contrato de concesión, existen unas cláusulas que son de la esencia del contrato, como la reversión, que aunque no se pacten en forma expresa, deben entenderse incitas en el contrato. Es decir, no era necesario que el Gobierno Nacional y la SHELL CONDOR o la ANTEX OIL firmaran una escritura pública en la que se hiciera constar que la planta construida en Plato, revertiría al Estado*

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia C-250 de 1996

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

*Colombiano; y, no era necesario porque es de la esencia del contrato de concesión, la reversión de los bienes destinados a la explotación del campo concesionado.”<sup>3</sup>.*

En este orden de ideas, la cláusula de la reversión es una prerrogativa exorbitante que se encuentra implícita en los contratos de concesión como los suscritos para la puesta en marcha y operación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, en los cuales de manera expresa se previó que la remuneración a los operadores comprende la amortización de las inversiones efectuadas por los concesionarios, como la de los vehículos compactadores que al finalizar el término de de los mismos debieron ser transferidos al Distrito Capital, sin mediar pago adicional o compensación alguna.

Lo afirmado, como quiera que los vehículos compactadores son bienes directamente afectados a la concesión del servicio público, los que fueron pagados por el Distrito Capital a los operadores, a través de la tarifa y amortizados durante el plazo de siete (7) años de vigencia de los referidos contratos; lapso durante el cual los concesionarios Ciudad Limpia Bogotá S.A. ESP, Consorcio Aseo Capital S.A. ESP, Limpieza Metropolitana S.A. ESP,- LIME S. A. ESP, y Aseo Técnico de la Sabana S.A. ESP,-ATESA, recuperaron con creces la inversión.

Esta Contraloría evidenció que dentro de los bienes que están afectos a la implementación del servicio de aseo, si bien es cierto existen algunos, como los vehículos compactadores, que en ningún momento fueron entregados a los concesionarios por parte del Distrito, también es cierto que en las Cláusulas de Remuneración de manera perentoria se previó que los mismos se adquirirían con el pago de la tarifa que hacen los usuarios, los que fueron amortizados durante un período de siete (7) años.

Situación que no debiera generar ningún tipo de controversia, en la medida en que la jurisprudencia del Consejo de Estado al referirse a la Cláusula de la Reversión, señala:

*“(…) La reversión es un fenómeno que ocurre a la terminación normal o anormal de algunos contratos del Estado, particularmente de los contratos de concesión, que se explica por la índole del objeto del contrato; “es norma de orden público, a la cual los gobernantes o la Administración no pueden renunciar.” Algunos doctrinantes consideran que el concepto reversión es impropio, toda vez que gramaticalmente significa restitución de una cosa al estado que tenía o devolución de ella a la persona*

<sup>3</sup> Consejo de Estado Radicado 5729 de 1994

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

*que la poseía primero, cuando “es evidente que los elementos de que se trata nunca estuvieron en la Administración o pertenecieron a ella.” Tiene su fundamento en la necesidad de cumplir con las necesidades públicas que se satisfacen con el contrato terminado al que estaban afectos los bienes, que entran a formar parte del patrimonio estatal (...).”*

De ahí, que este Organismo de Control Fiscal considere que ha existido ineficiencia en la gestión por parte de la UAEPS, en relación con el manejo del tema de la Cláusula de la Reversión, habida cuenta que desde que terminó el primer plazo de ejecución de los Contratos de Concesión pactado, esto es, hace aproximadamente tres (3) años, no ha realizado las acciones tendientes a hacer efectiva dicha Cláusula Exorbitante, con el fin que el Distrito Capital tenga la titularidad y disponibilidad de los vehículos compactadores que durante aproximadamente 10 años vienen estando afectos a las correspondientes concesiones.

**2.2 Riesgos de afectación del patrimonio público asociados a la falta de oportunidad para hacer efectiva la Cláusula de la Reversión de los bienes directamente afectos a la Concesión del servicio público de aseo.**

En razón de lo anteriormente expresado, se considera que desde el 2010, fecha en la que culminó el primer plazo de contratos, los diferentes operadores de la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, debieron haber procedido a cancelar al Distrito Capital el valor correspondiente a la utilización y explotación de dichos vehículos, así como el que hoy paga la Empresa Aguas de Bogota S.A. ESP, por el alquiler de los compactadores usados que tuvo que importar para el efecto.

Es necesario que el señor Alcalde tenga en cuenta que el no ejercicio oportuno de las acciones efectivas tendientes a la recuperación de los bienes y elementos directamente afectados a los referidos contratos de concesión, contribuyó a poner recientemente en riesgo la continuidad en la prestación del servicio público de aseo; situación que condujo a la Administración a la toma de decisiones de última hora, que evidenciaron serias fallas en materia de planeación, lo que le significó al Distrito Capital mayores costos financieros, como en efecto lo fue la improvisación con el uso de volquetas; automotores que no son la solución a la falta de los

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección tercera radicado 11001-03-26-000-1994-00172-01(10172)



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

vehículos compactadores requeridos para la operación del aludido servicio público, sin contar con el incremento de personal que éste conllevó.

De ahí, que no resulta comprensible que pasados aproximadamente tres (3) años de culminada el plazo inicial de los contratos de concesión en cita, el Distrito Capital no cuente con la titularidad y disponibilidad de los vehículos compactadores directamente afectados a los señalados instrumentos de gestión, que son las aludidas concesiones, y lo que es peor aún, no haya ejercitado oportunamente acciones efectivas tendientes a contar con la titularidad de la propiedad y la disponibilidad material de dichos bienes y demás elementos, con los consecuentes riesgos de menoscabo del patrimonio público y la continuidad en la prestación del servicio público de aseo de la ciudad pretendida por su Administración, a que anteriormente se hizo alusión.

En razón de las consideraciones anteriormente expuestas, 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 referidos hechos, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse de nuestra acción fiscalizadora, frente a aquellas situaciones que a la fecha pudieren encontrarse consolidadas, conforme lo autoriza expresamente el numeral 4° del artículo 5° del Acuerdo Distrital 519 de 2012. De no estar de acuerdo con las observaciones, de manera respetuosa le solicito indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

La anterior información, así como las acciones efectivas que adelantará su despacho, para conjurar los riesgos de menoscabo al patrimonio público distrital, como consecuencia de no hacer efectiva a los concesionarios la reversión en forma gratuita de los bienes necesarios para asegurar la marcha del servicio de aseo, como lo son los vehículos compactadores amortizados vía tarifa, podrá darlas a conocer a esta Contraloría dentro de los 10 días siguientes al recibo de la presente comunicación, reiterando que por disposición del artículo 14, ordinal 2° de la Ley 80 de 1993, la Cláusula de Reversión se entiende pactada en el contrato aun cuando no se consigne expresamente; referente especial que la saca de la simple estipulación contractual y que la convierte en una prerrogativa de la Administración frente a la cual ante el silencio del contrato, los concesionarios están obligados a dejar los bienes y elementos afectos a la explotación o al servicio, una vez finalizada la relación obligacional, como en el caso que nos ocupa.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.




**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que la Cláusula de Remuneración a los operadores, de los aludidos Contratos de Concesión, de manera categórica establece que la remuneración incluye la amortización de los bienes para la organización y puesta en marcha del servicio público de aseo contratado, con lo cual a la terminación de los contratos los concesionarios libraron la inversión hecha para tal efecto.

Atentamente,



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

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