

INFORME FINAL DE LA VISITA FISCAL

DIRECCIÓN HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP

PROCESO DE LICITACIÓN  
RECOLECCIÓN BARRIDO Y LIMPIEZA –RBL-  
REVISION AL CONTRATO N° 186E DE 2001, PARA LA CONCESIÓN DE  
RESIDUOS HOSPITALARIOS.

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012

CICLO II

BOGOTÁ D.C., AGOSTO DE 2012

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS -UAESP.

Contralor de Bogotá	DIEGO ARNOLDO ARDILA MEDINA
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Adriana del Pilar Guerra Martínez
Subdirector de Fiscalización	María Adalgisa Cáceres Rayo
Asesor	Julián Darío Henao Cardona
Equipo de Auditoria	Rodrigo Díaz Espinosa - Líder Martha Patricia Camacho Hernández Héctor Fabio Candamil Montoya María Herminda González Nieto

## CONTENIDO

	Página
<b>1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN</b>	4
<b>2. RESULTADOS DE LA VISITA FISCAL</b>	5
2.1 HISTÓRICO, JURÍDICO Y FINANCIERO DE LA LICITACIÓN RBL EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ	5
2.1.1 Antecedentes históricos legales.	5
2.1.2 Costos financieros	12
2.1.3 Presunto hallazgo administrativo, con posible incidencia fiscal, disciplinaria y penal.	15
2.2 REVISIÓN AL CONTRATO N° 186 E DE 2011	18
2.2.1 Justificación	19
2.2.2 Análisis del contrato	23
<b>3. ANEXOS</b>	

## 1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

En desarrollo de las funciones propias del Control fiscal, de conformidad con los artículos 47 y 48 del Acuerdo 361 de 2009 y la Resolución Reglamentaria 014 de 2012 emanada de la Contraloría de Bogotá, se efectuó visita fiscal a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP- cuyo objeto consistió: en primer lugar, evaluar el proceso licitatorio de Recolección, Barrido y Limpieza –RBL- teniendo en cuenta sus antecedentes históricos, jurídicos y financieros, en segundo lugar, revisar el contrato N° 186-E firmado con la Unión Temporal ECOCAPITAL, para la concesión de la recolección de residuos hospitalarios y en tercer lugar: Revisar el contrato No. 399 de 2009

Para el desarrollo de la visita se tuvo en cuenta el traslado de hallazgos por presunta incidencia fiscal producto de auditoría especial, control posterior excepcional según autos 00844 del 25 de noviembre de 2010, 0234 del 2 de marzo de 2011 y 0475 del 12 de mayo de 2011, adelantado por la Contraloría General de la República, y radicado con No. 1-2012-22580 de mayo 31 de 2012, en especial lo precisado en este, en el sentido de que la Contraloría de Bogotá debía determinar *“la presunta afectación al patrimonio público, con ocasión de la suscripción y ejecución del mencionado contrato”*, esto relacionado con el hallazgo H3 D2, de acuerdo al documento en comentario. Además, en el informe la Contraloría General, verificó los impactos económicos, legales, ambientales y sociales de las prórrogas de los contratos para prestar los servicios de RBL, el proceso de estructuración de la licitación pública para la prestación de los servicios de RBL y el manejo dado a los recursos de bolsa del esquema general de aseo.

Adicional a lo anterior, se solicitó a la entidad el archivo documental relacionado con los procesos de estructuración de las Licitaciones Públicas 01 de 2010 y 01 de 2011, acompañado de los documentos que evidencien las actuaciones que la UAESP ha adelantado de manera conjunta con la Comisión de Regulación de Saneamiento y Agua Potable –CRA-, con representantes de los recicladores, y otras entidades involucradas en el tema RBL, esto relacionado con las órdenes y exhortos impartidas por la Corte Constitucional a través de las diferentes actuaciones<sup>1</sup> relacionados con el tema de inclusión de los recicladores de oficio.

Se adelantaron visitas fiscales con la administración, específicamente con la Subdirección de RBL para obtener mayor información sobre los antecedentes del proceso de estructuración de las Licitaciones Públicas 01 de 2010 y 001 de 2011,

---

<sup>1</sup> Sentencia y Autos

con la Subdirección de Aprovechamiento para tratar el tema de inclusión de los recicladores de acuerdo a lo ordenado por la Corte Constitucional.

De otro lado, La Contraloría de Bogotá a través de la Dirección de Hábitat y Servicios Públicos coordinó una reunión con la –CRA-, para conocer de primera mano las actuaciones adelantadas por esa entidad y las acciones conjuntas con la UAESP, así como, con otras entidades involucradas en el tema RBL. De esta reunión, la CRA aportó evidencia de las diferentes reuniones y mesas de trabajo adelantadas, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional.

Para la revisión del Contrato 186-E de 2012, se realizó revisión documental a 915 Folios correspondientes a la etapa precontractual, 947 Folios a las propuestas presentadas por los dos (2) oferentes y 158 folios a la etapa de ejecución.

Para la revisión del Contrato 399 de 2009, se verificó el contrato con todos sus anexos en su parte precontractual, contractual, ejecución y liquidación.

## **2. RESULTADOS DE LA VISITA FISCAL**

### **2.1 HISTÓRICO, JURÍDICO Y FINANCIERO DE LA LICITACIÓN RBL EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ**

#### **2.1.1 Antecedentes Históricos Legales**

En el mes de octubre del año 2002 la Unidad Administrativa de Servicios Públicos –UESP- inició la Licitación Pública 001, el objeto fue contratar la *“Concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá”*.

En cumplimiento de lo expresado en el artículo 40 de la Ley 42 de 1994 se surtió el trámite administrativo ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, quien tiene la competencia para expedir la reglamentación tarifaria para el cobro de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

El artículo 40 señala lo siguiente *“Áreas de Servicio Exclusivo. Por motivos de interés social y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliaria de gas combustible por red y distribución domiciliaria de energía eléctrica, se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales componentes, podrán establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

contratos que se suscriban deberán en todo caso precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio.

*Parágrafo 1o. La comisión de regulación respectiva definirá, por vía general, cómo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los contratos; definirá los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse ellos; y, antes de que se abra una licitación que incluya estas cláusulas dentro de los contratos propuestos, verificará que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos”.*<sup>2</sup>

En su momento la UAESP<sup>3</sup> en cumplimiento de la normatividad, solicitó a la CRA iniciar la verificación de motivos que permitieran la inclusión de Áreas de Servicio Exclusivo –ASEs- aplicable a los contratos derivados del proceso licitatorio. La UAESP remitió la documentación señalada en el artículo 7 del Decreto 891 de 2002, artículo que reglamentó el artículo 9° de la Ley 632 de 2000, por la cual se modificaron parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994 y otras normas.

El artículo 7° a la letra dice:

*“Artículo 7º. Información y documentación que debe contener el proceso licitatorio a través del cual se concesione el servicio de aseo bajo la modalidad de áreas de servicio exclusivo.*

*La información y documentación que se allegue a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para que esta entidad verifique los motivos que permitan incluir cláusulas que otorguen áreas de servicio exclusivo, debe referirse, por lo menos, a los siguientes aspectos:*

- 7.1. Determinación del ámbito geográfico de operación y plano acotado correspondiente al área o áreas que se establecerían como de servicio exclusivo.*
- 7.2. Fechas previstas para alcanzar en un (1) año el 100% en la cobertura del servicio.*
- 7.3. Servicios o actividades del servicio a los cuales se extiende la exclusividad.*
- 7.4. Forma como la entidad territorial concedente garantizará la exclusividad.*
- 7.5. Niveles de calidad del servicio que debe garantizar el contratista a los usuarios, de conformidad con la reglamentación vigente.*
- 7.6. El término de duración que se pacte no puede ser indefinido y debe estar perfectamente determinado.*
- 7.7. Obligaciones que asume el contratista respecto a la prestación del servicio, indicadores y metas para el seguimiento y control de su cumplimiento.*
- 7.8. Régimen tarifario aplicable.*
- 7.9. Estudios técnicos y económicos que sustenten la extensión de la cobertura a los usuarios de menores ingresos.*
- 7.10. Modelo y cifras de proyección financiera del contrato, con identificación precisa de todas las variables pertinentes.*

<sup>2</sup> Ley 142 de 1994, artículo 40, parágrafo 1

<sup>3</sup> En 2006 mediante Acuerdo 257 la Unidad Especial de Servicios Públicos –UESP-, transformó en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

7.11. Estructura de asignación de riesgos y mecanismos de mitigación de los mismos.

7.12. Copia del pliego de condiciones de la licitación y de la minuta del contrato que se celebraría.

*La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico verificará si se dan o no los motivos para otorgar áreas de servicio exclusivo en el contrato respectivo, en un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de recibo de la totalidad de la documentación requerida.”<sup>4</sup>.*

La CRA solicitó ampliar algunos puntos de la información entregada, exigencia que cumplió la UAESP a comienzos del mes de octubre de 2002. Posteriormente, en el mes de noviembre de ese entonces, la CRA expidió la Resolución CRA 235 de 2002 “Por la cual se decide la solicitud de verificación de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo en los contratos que suscriba el Distrito Capital de Bogotá para conceder el servicio de aseo”, con lo cual se procedió a adelantar el proceso licitatorio una vez aprobadas las Áreas de Servicio Exclusivo –ASEs- por un periodo de 7 años, prorrogables por un año más.

Cumplido lo anterior, la UAESP en el 2002, mediante la Resolución No. 131 del 2 de diciembre del mismo año, apertura la Licitación Pública No. 001 de 2002 y en junio y agosto de 2003 se llevó a cabo la audiencia de adjudicación.

En diciembre 18 de 2002, interpuso acción de tutela Silvio Ruíz Grisales y la Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB-, por considerar que la UAESP desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la actuación de buena fe, esta, fue acogida por la Corte Constitucional y mediante Sentencia T724 del 20 de agosto de 2003 se conminó a la UAESP “...para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002<sup>5</sup>”, lo anterior implicaba que; dado que la Sentencia se produjo posterior a la firma de los contratos, las exigencias de la Corte Constitucional se debían cumplir en la estructuración de una posterior licitación pública, es decir, cuando terminaran los contratos firmados con ocasión de la licitación pública No. 001 de 2002.

El 1º. de marzo de 2010 la Unidad Administrativa de Servicios Públicos Domiciliarios –UAESP- expidió la Resolución 103 de 2010, mediante la cual se ordenó la apertura de la licitación pública 001 de 2010 cuyo objeto era: “(...) contratar la modalidad de concesión Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá, en sus componentes de disposición final de

<sup>4</sup> Artículo 7º Decreto 891, mayo de 2002

<sup>5</sup> Sentencia T724 de 2003

*residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de tratamiento y aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ provenientes del servicio ordinario de aseo: (Subrayado fuera de texto), todo lo anterior, de conformidad con los parámetros jurídicos, técnicos y financieros contenidos en el pliego de condiciones y sus anexos”, sin embargo, en este nuevo proceso las partes; (UAESP y ARB) discrepan por considerar que la UAESP no incluía “las acciones afirmativas”, es decir, se estaba incumpliendo lo ordenado por la Corte mediante Sentencia T724 de 2003. Posterior a ello se inicia un incidente de desacato, con el cual, nuevamente la Corte se pronuncia mediante Auto 091 de 2010 accediendo a la petición de Nohra Padilla Herrera, representante legal de la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá (ARB), quien instauró solicitud de cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 ante la Corte Constitucional.*

En razón a lo anterior, la Corte ordenó a la UAESP: **PRIMERO.- AVOCAR** el conocimiento del cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003. **SEGUNDO.- ORDENAR** a la UAESP que suspenda inmediatamente a la comunicación de este Auto la licitación pública 001 de 2010 cuyo objeto es “(...) contratar mediante la modalidad de concesión la Administración, Operación y mantenimiento integral del Relleno sanitario doña Juana de la ciudad de Bogotá D.C., - Colombia, en sus componentes de disposición final de Residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ, provenientes del servicio ordinario de aseo” .**TERCERO.- ORDENAR** a la UAESP que en el término perentorio de 48 horas, contadas a partir de la notificación de este Auto, remita con destino a esta Corporación copia certificada de los pliegos de condiciones de la licitación pública 001 de 2010. Así mismo, cuenta con dicho término para que exponga las razones de hecho y de derecho sobre cómo fueron incluidas en el pliego de condiciones de la referida licitación las acciones afirmativas o medidas de discriminación positivas a favor de los recicladores de Bogotá, ordenadas en la sentencia T-724 de 2003, tales como, niveles de participación en los procesos de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos y formas de asociación previstas en la licitación, entre otros. **CUARTO.- ORDENAR** al Juzgado 43 Penal Municipal de Bogotá, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de este Auto, remita copia de la providencia del veintinueve (29) de abril de dos mil diez (2010), mediante la cual se abstuvo de iniciar el incidente de desacato solicitado por la peticionaria. **QUINTO.- SOLICITAR** a la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá que amplíen las razones de hecho y de derecho por las cuales consideran que en la licitación pública 001 de 2010 no se cumple con la obligación de incluir acciones afirmativas para los procesos de contratación del servicio público de aseo, ordenada en la sentencia T-724 de 2003.<sup>6</sup>

El 30 de julio de 2010 la Corte Constitucional profirió el Auto 268, y en su parte resolutive establece: en primer lugar, “**DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003. En segundo lugar, **ORDENAR** a la UAESP, que en el término perentorio de tres (3) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, expida una nueva Adenda donde se modifiquen las condiciones de la Licitación 01 de 2010, en el sentido de incluir como requisito habilitante que los proponentes se presenten conformados con una organización de segundo nivel de recicladores de Bogotá. Así

<sup>6</sup> Auto 091 de 2010

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*mismo, deberá modificar el Pliego de condiciones incluyendo dos nuevos criterios de calificación...”. En tercer lugar, “**INFORMARLE** a los proponentes que cuentan con siete (7) días hábiles, contados a partir de la expedición de la nueva adenda, para modificar sus ofertas – si así lo desean - conforme a lo señalado en el numeral segundo de la parte resolutive de este Auto. En caso de no modificar lo atinente a los criterios habilitantes, deberán ser excluidos por la UAESP. En cuarto lugar, “**PREVENIR** a la UAESP que deberá incluir los criterios señalados en el presente Auto en futuros contratos que desarrollen las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003. Y en quinto lugar, “**VINCULAR** a la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de las funciones que le confiere el artículo 277 de la Constitución, efectúe seguimiento a las determinaciones adoptadas en este Auto”.*

Conforme a lo expuesto en estos dos autos relacionados con el Proceso Licitatorio de Doña de Juana, se puede evidenciar que la UAESP incumplió lo ordenado en la Sentencia T 724 de 2003, respecto de las acciones afirmativas de inclusión de la población recicladora de oficio.

Una vez cumplido por parte de la UAESP lo ordenado en el Auto 268 en el sentido de incluir como requisito habilitante que los proponentes se presenten conformados con una organización de segundo nivel de recicladores de Bogotá, se profirió el auto 355 del 4 de noviembre de 2010 y en su parte resolutive manifestó: “...**DECLARAR** el cumplimiento por parte de la UAESP, de la Sentencia T724 de 2003 y de los autos 268 y 298 de 2010 en lo referente a la Licitación Pública 001 de 2010.”<sup>7</sup>

#### Proceso Licitatorio N° 001 de 2011

Una vez expedida la Resolución CRA 512 DE 2010, con la cual se concede la ampliación por un año para las Áreas de Servicio Exclusivo, quedando éstas para un periodo total de ocho (8) años. Con base en lo anterior, la UAESP proroga los contratos de RBL, cuyo vencimiento sería el 15 de septiembre de 2011. Sin embargo, la UAESP, a pesar de haber iniciado en el año 2008, el proceso de estructuración de una nueva licitación (asesorías y/o estudios, entre otros), no se concretó.

En efecto, la UAESP el 28 de mayo de 2010 solicitó a la CRA la Verificación de Motivos de las Áreas de Servicios Exclusivo –ASEs- para aperturar la Licitación Pública No. 01 de 2011; para lo cual la CRA expidió el 9 de febrero de 2011, la Resolución 541 “por la cual se decide la existencia de la verificación de motivos que permitan la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que se suscriban para la prestación del servicio de aseo en el Distrito Capital”. Es de anotar que en el párrafo único de la parte resolutive, la CRA excluyó del proceso de verificación de motivos, el componente de residuos hospitalarios.

<sup>7</sup>Se tuvo en cuenta lo manifestado por la administración en comunicación con radicado #1-2012-28540 del 30/07/2012

Mediante Resolución 364 de 2011, la UAESP da apertura al proceso de Licitación Pública RBL No. 001 de 2011, no obstante, debido a los alegatos presentados por la representante de la ARB, bajo el supuesto incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-724 de 2003 y el Auto 268 de 2010, dentro de la Licitación Pública 001 de 2011, La Corte Constitucional mediante auto 183 del 18 de agosto de 2011, decidió : **PRIMERO.- ORDENAR** a la UAESP que suspenda inmediatamente a la comunicación de este Auto la licitación pública No. 001 de 2011... y **SEGUNDO.- ORDENAR** a la UAESP que informe, a cualquier despacho judicial que adelante acciones de tutela o incidentes de desacato relacionados con la licitación 001 de 2011, que la competencia en el cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 radica en esta Corporación, para que tales asuntos sean remitidos a la Corte Constitucional.<sup>8</sup>. Lo anterior obedeció a la adopción de una medida cautelar para permitir la participación de la población de recicladores existentes en la ciudad.

Después de estos hechos, la UAESP mediante Resolución 552 de 2011, declara la Urgencia Manifiesta con el fin de dar continuidad el servicio de aseo RBL por seis (6) meses, a partir del 8 de septiembre de 2011, de lo cual nacen los contratos 157 E, 158 E, 159 E y 160 E de 2011.

Ante la solicitud de la representante de la Asociación de Recicladores de Bogotá – ARB-, sobre el cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010, respecto a la Licitación Pública 001 de 2011, la Corte Constitucional el 19 de diciembre de 2011 profirió el Auto 275 de 2011, mediante el cual resolvió: **“PRIMERO.-DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010. **SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO** la Licitación Pública No. 001 de 2011, así como todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso. **TERCERO.- ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) -o la entidad que haga sus veces-, que **defina** un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, calificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012. Dicho Plan deberá definirse a partir de las órdenes previstas en los numerales 109 a 118 de esta providencia **CUARTO. ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación que efectúe la labor de seguimiento al esquema de metas de corto plazo elaborado en favor de la población de recicladores por parte del Distrito e informe de su evolución y cumplimiento a la Corte Constitucional de manera trimestral. **QUINTO.- EXHORTAR** a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de esta providencia. La CRA remitirá un informe de los parámetros que hayan sido o vayan a ser fijados a la Corte Constitucional a más tardar dentro del primer trimestre del año dos mil doce (2012). La CRA deberá asegurarse de que tales parámetros se reflejen en la estructura tarifaria que por virtud de la ley debe ser fijada en el

<sup>8</sup> Auto 183 de 2011 Corte Constitucional

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

año dos mil doce (2012). **SEXTO.- EXHORTAR** a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), para que acompañe y preste su colaboración al Distrito -a través de la UAESP o de la entidad que haga sus veces-, en la definición de la regulación especial a nivel distrital dirigida a la regularización de la población de recicladores en los componentes de separación, reciclaje, transformación y aprovechamiento de residuos, en los términos del numeral 116 de esta providencia. **SÉPTIMO.- ORDENAR**, a la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la UAESP o de la entidad que haga sus veces, que normalice en el menor tiempo posible la prestación del servicio público de aseo en sus componentes de recolección, transporte al sitio de disposición final, barrido, limpieza de vías, corte de césped y poda de árboles, a través del esquema que estime pertinente, atendiendo para el efecto las metas que sean fijadas por el Distrito para entrar a operar en el corto plazo en favor de la población de recicladores de la ciudad. **OCTAVO.- ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que dé traslado, en los términos del numeral 113 de las órdenes concretas de esta providencia, a la Contraloría General de la República, Contraloría Distrital, Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación. **NOVENO.- ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la UAESP o de la entidad que haga sus veces, por el mecanismo que estime pertinente que actualice el censo de recicladores elaborado por la Universidad Javeriana.<sup>9</sup>

De acuerdo a los exhortos del auto 275, la UAESP demostró que estas circunstancias se encontraban ajustadas a lo exigido por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dando como imposibilidad cumplir con un nuevo proceso licitatorio, en marzo de 2012, en efecto: “... la UAESP declara nuevamente la urgencia manifiesta por seis (6) meses más, mediante Resolución 065 del 8 de febrero de 2012, con el propósito de suscribir nuevos contratos para garantizar la continuidad en la prestación del servicio, lo cual le permitirá cumplir con los condicionamientos que le impone la Honorable Corte”.<sup>10</sup>

#### 2.1.1.1 Actuaciones de UAESP ordenadas en el Auto 275

El 30 de marzo de 2012 la UAESP radicó el plan de inclusión de población recicladora en el servicio de aseo de la ciudad en cumplimiento a lo ordenado por el auto 275 de 2011, para el efecto se establecieron 6 metas globales a saber:

“... ”

1. Garantizar que el 100% de la población de Bogotá conozca el programa Basura Cero
2. Reorganizar el servicio público de aseo reorientado hacia el aprovechamiento
3. Formalizar al 100% de la población de recicladores de oficio
4. Desarrollar un Marco Regulatorio que garantice la separación en la fuente, la reorganización del servicio público de aseo orientado al aprovechamiento y el reconocimiento efectivo del trabajo de los recicladores de oficio.
5. Cubrir la prestación del servicio de aseo de material aprovechable con rutas de recolección selectiva, al 100% de usuarios de Bogotá.

<sup>9</sup> Auto 275 de 2011, parte resolutive

<sup>10</sup> Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, practicada a la UAESP en el ciclo I, PAD 2012

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

6. *Asegurar la sostenibilidad técnica, económica y financiera del modelo empresarial construido con la población recicladora para el servicio de recolección, transporte, acopio, comercialización y aprovechamiento de materiales reciclables.<sup>11</sup> ...”*

Se estableció un Plan de Acción Interinstitucional para el desarrollo de las acciones afirmativas de lo cual surgieron varios convenios intersectoriales, entre otros, con la Universidad Distrital, Cámara de Comercio de Bogotá, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE- y Fondo de Desarrollo Local de Usme y otros interinstitucionales con diferentes secretarías del nivel central.

De igual manera se están adelantando diferentes programas para desarrollar acciones afirmativas a favor de la población recicladora como por ejemplo: el “Programa de educación Bogotá Basura Cero”, “Programa de comunicación Bogotá Basuras Cero” relacionados con educación para separación en la fuente como estrategias claves para desarrollar acciones afirmativas.

Actualmente se está desarrollando el Convenio específico 001 de 2012 con la Universidad Distrital para la realización del censo de recicladores, este como resultado a una de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, la cual exigió actualizar el censo con el propósito de definir el universo de sujetos de las acciones afirmativas contenidas en el Plan de inclusión.

#### 2.1.1.2 Actuaciones adelantadas con la CRA

La UAESP con el acompañamiento de la CRA ha adelantado una serie de reuniones y mesas de trabajo, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional a través del Auto 275 de 2011, entre otras, para analizar el alcance del Auto y las competencias y responsabilidades que cada uno de los entes tiene en el cumplimiento de las acciones afirmativas para la elaboración del Plan de inclusión, así como conocer hasta donde llega la competencia en el proceso de acompañamiento por parte de la CRA, de acuerdo a la parte resolutoria del Auto 275 de 2011.

De manera particular la CRA ha adelantado mesas de trabajo técnico jurídicas para revisión, estudio y análisis del Auto 275 de 2011, elevó consulta a la Corte Constitucional sobre el alcance del Auto, ha celebrado reuniones con la Procuraduría delegada para la vigilancia preventiva de la Función Pública, se elaboró el documento denominado “Guía metodológica para la estructuración conjunta del plan de acción para el cumplimiento del auto 275 del 19 de diciembre de 2011”. Adicional a ello,

<sup>11</sup> Informe Plan de inclusión de población recicladora en el servicio público de aseo en los componentes de recolección, transporte, y aprovechamiento de residuos reciclables.

se elaboró y presentó ante la H. Corte el esquema de aprovechamiento de residuos sólidos propuesto por la CRA en cumplimiento del Auto 275.

### 2.1.2 Costos Financieros, proceso de estructuración Licitación Pública RBL

En razón a los requerimientos del proceso de estructuración de la nueva concesión y a la solicitud de verificación de motivos de la Áreas de Servicio Exclusivo –ASEs- ante la CRA, la UAESP desde el año 2008, año en que comenzaron los estudios, debió destinar recursos para llevar a cabo los diferentes contratos relacionados con labores como: modelos económicos, financieros, sociales, ambientales, tarifarios, técnicos y operativos necesarios para los trámites ante la CRA.

Los costos también incluyen actividades como elaboración de prepliegos, pliegos definitivos, observaciones y aclaraciones de los mismos, elaboración del reglamento comercial y financiero y audiencias entre otras.

A continuación se relacionan los recursos asignados por periodo, así como su fuente:

**TABAL 1  
RECURSO ASIGNADOS AL PROCESO LICITATORIO RBL**

AÑO	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS DE BOLSA DE ASEO	TOTAL
2008	516.109.982	0	516.111.990
2009	261.000.000	2.019.408.686	2.280.410.695
2010	55.680.000	365.400.000	421.082.010
2011	267.605.780	1.007.656.080	1.275.263.871
<b>TOTAL</b>	<b>1.100.395.762</b>	<b>3.392.464.766</b>	<b>4.492.860.528</b>

Fuente: Información suministrada por la UAESP, oficio 20127010052971

Estos recursos fueron asignados para la estructuración de la licitación pública RBL y para darle cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, desde el 2003 en Sentencia T724, en el resuelve en el artículo tercero determino: **“-PREVENIR en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá.”**

Adicional a ello en el cumplimiento de lo ordenado en los autos derivados de los incumplimientos de la Sentencia T724 por parte de la UAESP.

No obstante, los recursos invertidos (\$4.492,8 millones) en contrataciones para llevar a cabo el proceso de estructuración consistente en asesorías (jurídicas, financieras, técnicas, consultorías y demás), el proceso ha presentado demora considerable, sin que se evidencie la efectividad de las acciones que se adelantan y que superen los obstáculos, especialmente con lo ordenado por la Corte Constitucional, para llegar a adjudicar mediante licitación pública nuevos contratos incluyendo a la población recicladora de oficio en condiciones de equidad e igualdad y de esta manera evitar el abuso de la figura de la urgencia manifiesta.

Es evidente que la Corte Constitucional a través del auto 275 de diciembre de 2011 manifestó el incumplimiento por la ineficacia en la órdenes impartidas a la UAESP mediante Sentencia T724 de 2003 y de los autos 268 de 2010, 180 y 183 de 2011 en cuanto a la inclusión de acciones afirmativas que beneficien a la población recicladora en la Licitación 01 de 2011. Ante los hechos anteriores, este Ente de Control considera que a pesar de las actuaciones realizadas por la UAESP en conjunto con la CRA y otras entidades relacionadas con el proceso licitatorio de RBL, no se ha realizado una gestión eficaz ni eficiente en el logro de estructurar una nueva licitación que cumpla con lo ordenado por la Corte Constitucional que solucione definitivamente el tema de RBL para la ciudad.

A raíz de ello, la UAESP ha tenido que declarar la urgencia manifiesta en dos ocasiones y lo tendrá que hacer por tercera vez en el mes de septiembre de 2012, dado que el tiempo se agota y no se vislumbran las acciones efectivas que permitan la apertura de una nueva licitación pública para RBL.

Es de advertir que la CRA manifestó en el mes junio de 2012 lo siguiente: *“la metodología tarifaria vigente permite incluir incentivos para que los habitantes de Bogotá realicen la separación y presentación diferenciada de los residuos que producen con el fin de facilitar la labor de reciclaje”* Lo anterior implicaba que la UAESP podía incluir en el componente de la tarifa una remuneración para los recicladores en el esquema de la prestación del servicio de aseo, aún así, no ha actuado en ese sentido y se encuentra a la espera de que la CRA estructure la nueva metodología tarifaria.

Un riesgo latente que asume la administración al estar operando bajo el esquema de libre competencia sujeta a un mero acuerdo entre las partes y ante la ausencia de una autorización de Áreas de Servicio Exclusivo por parte de la CRA, implica que bajo libre competencia los operadores pueden moverse libremente en cualquier zona de la ciudad sin restricción pudiendo provocar conflictos entre los

operadores, situación que de llegarse a presentar no podría ser controlada mientras no existan las ASEs, afectando la garantía y cobertura en la prestación del servicio.

Finalmente, es de señalar que la UAESP, está haciendo uso exagerado de la “Urgencia Manifiesta”, como forma de selección del contratista, violando los principios de “selección objetiva y de transparencia”, puesto que si bien es cierto ha sido la única figura que opera de manera preventiva y que le ha permitido la continuidad del servicio, no es menos cierto que con ello, se pueda disimular una omisión de la entidad en estructurar y adelantar el proceso licitatorio conforme a lo debido.

Aunado a lo anterior, se hizo evidente en la visita, el perjuicio causado por los continuos cambios de personal que la unidad ha tenido desde finales del año anterior, al romperse la continuidad de los procesos, al cambio permanente de los interlocutores tanto internos como externos, llegando nuevamente al punto de partida, lo que finalmente no le da valor agregado a la gestión que debe adelantar la UAESP de cara al proceso misional más importante a nivel institucional y a nivel del Distrito Capital.

#### Presunto hallazgo

Como resultado de la visita fiscal y de acuerdo al traslado de hallazgos por presunta incidencia fiscal producto de auditoria especial, control posterior excepcional según autos 00844 del 25 de noviembre de 2010, 0234 del 2 de marzo de 2011 y 0475 del 12 de mayo de 2011, adelantado por la Contraloría General de la República, con radicado No. 1-2012-22580 de mayo 31 de 2012, en especial lo precisado en este, en el sentido que la contraloría de Bogotá debía determinar *“la presunta afectación al patrimonio público, con ocasión de la suscripción y ejecución del mencionado contrato”*, esto relacionado con el hallazgo H3 D2

#### 2.1.3 Presunto hallazgo administrativo, con posible incidencia fiscal, disciplinaria y penal.

Con ocasión de la estructuración de la Licitación No. 001 de 2002, la población recicladora de oficio de Bogotá a través de Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB- presentaron una acción de tutela contra el pliego de condiciones considerando que esta licitación estaba diseñada para favorecer a licitantes con buen respaldo económico y en contra de una población vulnerable y marginal, licitación que no contemplaba acciones afirmativas a favor de los recicladores de oficio, colocándolos a competir en desigualdad de condiciones.

Inicialmente la Sentencia correspondiente a la acción de tutela presentada, se dio en contra de las aspiraciones de los recicladores en el Juzgado 43 Penal Municipal de Bogotá, esta fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado 1° Penal del Circuito.

No obstante lo anterior, los recicladores de Bogotá siguieron el trámite judicial ante la Corte Constitucional quien procedió a revocar las sentencias antes aludidas y conceder mediante la Sentencia T-724 de 2003 la tutela de los derechos fundamentales reclamados, Sentencia que se profirió posteriormente a la fecha de adjudicación de la licitación el día 13 de junio de 2003, por lo que la Corte consideró necesario *“prevenir, en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto a los recicladores de Bogotá.”* (punto 11 Consideraciones y Fundamentos - Sentencia T-724 de 2003)

#### Actuaciones Adelantadas

Revisión del contrato de prestación de servicios N° 399 de 2009, realizado con Consultores Económicos y Financieros de Colombia S.A. – CEFINCO S.A. – NIT 900.022.741-9

#### Relación de Pruebas

1. Contrato de prestación de servicios N° 399 de 2009.
2. Acta de suspensión N° 1 del 2 de julio de 2010
3. Acta de reinicio y prórroga del 29 de julio de 2010
4. Acta de liquidación del contrato del 18 de abril de 2011
5. Certificación de la directora jurídica de la UAESP
6. Sentencia T-724 de 2003
7. Auto 268 de 2010

## 8. Auto 275 de 2011

### Análisis Probatorio

Se analizaron las pruebas allegadas válidamente a la visita, para establecer su impacto en materia fiscal y la determinación de las acciones que resulten pertinentes acorde con la competencia del organismo de fiscalización.

Referente al contrato N° 399 de 2009, Cláusula Tercera-Obligaciones Específicas del contratista, se desarrolla en once numerales.

Los seis primeros se refieren a las obligaciones relacionadas con la concesión para la administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Doña Juana RSDJ, numerales sobre los cuales no tiene ninguna observación.

Los numerales 7 al 11, están relacionados con el servicio público de aseo en sus actividades de Recolección, Barrido y Limpieza “RBL” así:

*“7.- Revisar los estudios soporte del proceso de estructuración de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios teniendo en cuenta los componentes regulatorio, técnico, financiero, económico y comercial. 8.- Revisar el proyecto de pliego de condiciones que entregue el grupo estructurador de las nuevas condiciones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios, con los correspondientes soportes. 9.- Prestar asesoría en el proceso de revisión de las preguntas y emisión de las respuestas relacionadas con el proyecto de pliego que se publique relacionado con la licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios. 10.- Prestar asesoría en la elaboración de los pliegos definitivos del proceso de licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios. 11.- Efectuar labores de acompañamiento durante todas las etapas del proceso licitatorio de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios, incluyendo las reuniones ante instancias tales como el Consejo Distrital, la Alcaldía Mayor del Distrito, Entes de Vigilancia, Control y Regulación, Audiencia de adjudicación de riesgos y todas aquellas surgidas en su desarrollo.”*

Sobre las anteriores obligaciones contratadas por la UESP, el contratista no cumplió ni la UAESP hizo cumplir con lo dispuesto en la Sentencia T724 de 2003 en lo concerniente a las **consideraciones puntos 9 al 13, que regulaban e incluían criterios generales** y de igual forma con el punto tercero de la

Resolución de la Sentencia, en razón a que en el desarrollo del trabajo realizado por ellos no se observa que en la revisión de los estudios soportes, sugerencias o cambios propuestos por el contratista, para modificar los documentos del proceso licitatorio que hubieran permitido incluir “Acciones Afirmativas” a favor de la población recicladora. La referida Sentencia dice en la parte Resolutiva: **“Tercero.- PREVENIR** en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá.”

Como consecuencia del incumplimiento por parte de la UAESP en el proceso licitatorio 01 de 2010, donde no se incluyó acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, la Corte Constitucional profirió el Auto 268 de 2010 y en especial los puntos PRIMERO y CUARTO que se refieren a **criterios de carácter general que se deben cumplir en futuras licitaciones**, (como la presentada en la Licitación N° 01 del 2011), que “RESUELVE”:

**“PRIMERO.- DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003.

**CUARTO.- PREVENIR** a la UAESP que deberá incluir los criterios señalados en el presente Auto en futuros contratos que desarrollen las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003.

Nuevamente ante el reiterado incumplimiento por parte de la UESP para incluir al gremio de los recicladores ahora en la Licitación Pública N° 001 de 2011, de acuerdo a lo ordenado por la Sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010, la Corte Constitucional profirió el Auto 275 de 2011 que RESUELVE:

**“PRIMERO.- DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** por parte de la UAESP de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y de los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010.

**SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO** la Licitación Pública No. 001 de 2011, así como todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso.

**TERCERO.- ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) -o la entidad que haga sus veces-, que **defina** un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, cualificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012. Dicho Plan deberá definirse a partir de las órdenes previstas en los numerales 109 a 118 de esta providencia.”

De acuerdo a respuesta presentada por la UESP frente al incumplimiento de las obligaciones presentadas en el contrato 399 de 2009, el sujeto de control afirma que la Contraloría no revisó los Autos N°s 298 y 355 de 2010, esto en razón, a que estos Autos se refieren exclusivamente a las licitaciones relacionadas con el RSDJ y el análisis que se adelantó, corresponde al proceso de RBL y que como se dijo anteriormente, el contrato 399 de 2009 lo estipuló en lo relacionado con este último proceso en los puntos 7 al 11 de la cláusula tercera del contrato.

La omisión de no incluir a la población recicladora trajo como consecuencia dejar sin efecto todo lo actuado en relación con el proceso licitatorio, se causó en el incumplimiento del contratista que además de la obligación de cumplir con el objeto del contrato de prestar *“asesoría financiera, económica, y regulatoria”* (Negrilla fuera de texto), estaba también obligado a revisar, prestar asesoría y efectuar labores de acompañamiento en todas las etapas del proceso mencionado no solo en el aspecto técnico, sino también de las órdenes y criterios generales de la Sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010, **que regulaban** el desarrollo de futuros procesos del servicio de aseo.

El Acta de liquidación de contrato 399 de 2009, se firmó el 18 de abril de 2011 por la Directora General de la UAESP, actuando como supervisora del contrato y ordenadora del gasto, donde se manifiesta que en lo referente al cumplimiento del contrato, se efectuó a entera satisfacción de la Unidad, **afirmación que no es cierta** puesto que adicionalmente al incumplimiento antes mencionado, se observó que **se pagó por servicios no prestados** (el pago de lo no debido) al no efectuarse ninguna labor por parte del contratista, relacionada con las obligaciones 8, 9 y 11 de la cláusula tercera del contrato, **incumplimiento** motivado por la imposibilidad de su ejecución al no haberse llevado a cabo la licitación, tal como quedó confirmado en la misma respuesta de la UAESP en documento con radicado #1-2012-28540 del 30 de julio de 2012 entregado a la Contraloría de Bogotá y que confirma que el ordenador del gasto no realizó ninguna gestión para conciliar la obligación no cumplida por el contratista, procediendo a pagarle el valor total del contrato teniendo pleno conocimiento de no haber recibido a satisfacción el servicio contratado.

Sobre lo anterior la Directora Jurídica de la UAESP, con fecha del 19 de octubre de 2011, certificó que *“De conformidad con el acta de liquidación del contrato en su capítulo “cumplimiento del contrato” éste se ejecutó a entera satisfacción de la Unidad”*.

#### Cuantificación del posible daño

- La CONTRALORIA DE BOGOTA estima que en relación con la ejecución del Contrato 399 de 2009, no se cumplió con el objetivo pactado en los puntos 7 al 11, que equivale al 50% del Contrato, por lo que en síntesis, con el pago total de lo no ejecutado se constituye como un presunto detrimento al erario público distrital en la suma de CIENTO TREINTA MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$130.500.000), violando el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000

Como consecuencia de los hechos presentados, se violaron presuntamente además las siguientes disposiciones:

- Numeral 15 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 CDU.
- Artículo 24 del Decreto 2591 de 1991
- Artículos 286, 397 y 413 del Código Penal.

La Contraloría de Bogotá dará traslado a la Fiscalía y Personería de Bogotá para lo de su competencia.

#### 2.2 REVISIÓN AL CONTRATO No. 186E/2011 CELEBRADO CON LA UNIÓN TEMPORAL ECOCAPITAL, PARA LA CONCESIÓN DE LA RECOLECCIÓN DE RESIDUOS HOSPITALARIOS.

Contrato de Concesión	No. 186E de 2011
Fecha de suscripción:	23 de diciembre de 2011
Contratista	UNIÓN TEMPORAL ECOCAPITAL
NIT	9004871873
Representante Legal:	GASTON VEGA VALLEJO

Objeto: Concesionar bajo la figura de área de servicio exclusivo la prestación del servicio de recolección, transporte, almacenamiento temporal y entrega para disposición final de residuos peligrosos hospitalarios y similares, generados en la ciudad de Bogotá D.C. y sin exclusividad la actividad de tratamiento.

Valor: El valor del contrato es indeterminado, pero determinable para efectos fiscales el cual se estima en \$93.149.660.282, incluidos los costos directos e indirectos, IVA y demás impuestos de carácter nacional departamental y/o distrital.

Plazo: ocho (8) años

Fecha de Inicio: 01 de mayo de 2012

Interventor: Consorcio ISP- Interventoría de servicios Públicos. Contrato UAESP 15 de 2004.  
Carlos Eduardo Botero Jiménez.  
Representante Legal

Supervisor: Subdirección Recolección, Barrido y Limpieza-RBL  
María Fernanda Aguilar Acevedo

Modificación: OTROSI No. 1 al contrato de concesión  
Fecha: Mayo 7 de 2012

#### 2.2.1. Justificación

*“La gestión integral de residuos hospitalarios y similares con característica de peligrosidad infecciosa o biológica, se constituye en un riesgo de alta magnitud, en virtud de la probabilidad de ocurrencia de efectos adversos a la salud y al ambiente. Así mismo los residuos hospitalarios y similares están catalogados como agentes de enfermedades virales como el SIDA, la hepatitis B o C e infecciones gastrointestinales, respiratorias, cutáneas y al flujo sanguíneo que generan riesgo para los trabajadores de la salud y para quienes manejan los residuos dentro y fuera del establecimiento generador. Esta situación requiere que las actividades que conforman la gestión externa (almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final), deban efectuarse de forma integral y especial en función de la minimización de los factores de riesgo sanitario y ambiental, en la fase de tratamiento en consideración a los riesgos actuales por el transporte de residuos con alto grado de peligrosidad. El Distrito, en búsqueda de la mejor alternativa para disminuir los riesgos asociados a los residuos hospitalarios y similares infecciosos o de riesgo biológico, con base en sus atribuciones de ente territorial y aplicando la legislación vigente, optó por” **“CONCESIONAR BAJO LA FIGURA DE ÁREA DE SERVICIO EXCLUSIVO LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO TEMPORAL Y ENTREGA PARA DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS PELIGROSOS HOSPITALARIOS Y SIMILARES , GENERADOS EN LA CIUDAD DE BOGOTA D.C. Y SIN EXCLUSIVIDAD LA ACTIVIDAD DE TRATAMIENTO”.***

*Por ello, se ha definido un área de servicio exclusivo ASE, para los residuos hospitalarios y similares infecciosos o de riesgo biológico (anatomopatológicos, cortopunzantes y biosanitarios) generados en Bogotá D.C. incluidas las zonas urbana y rural y delimitada por la extensión total del distrito, donde se incluyen las actividades de recolección y transporte, dejando por fuera del ASE a la actividad de tratamiento debido a lo establecido en la Resolución CRA 541 de 2011 y en cumplimiento del fallo emitido por el Consejo de Estado, el 13 de agosto de 2008. El estudio de Diagnóstico realizado por la UAESP para estructurar este proceso, determinó para el año 2009 en*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

el Distrito Capital, un catastro de 13.678 usuarios que distribuidos de acuerdo a las categorías de producción contenidas en el Decreto 4741 del MAVDT corresponden al siguiente número de establecimientos:

- Grandes Generadores 109
- Medianos Generadores 376
- Pequeños Generadores 32
- Microproductores A 364
- Microproductores B 1193
- Microproductores C 11496
- Microproductores D 108

El total de generadores de residuos hospitalarios y similares infecciosos o de riesgo biológico georreferenciados en el Distrito Capital producen 24.573 Kg/día que equivalen a 737,2 Toneladas/Mes; de las que el 83% serán objeto de tratamiento por desactivación de alta eficiencia y el 17% por incineración.

Por otro lado, y como antecedente, el 30 de abril de 2004 finalizó el contrato para la recolección y transporte de residuos patógenos firmado entre Ciudad Limpia S.A. E.S.P. y el Distrito; la UESP entidad del sector descentralizado - de la Alcaldía Mayor de Bogotá, adjudicó posterior a un proceso licitatorio, la recolección, transporte y adicionalmente la prestación del servicio especializado de tratamiento de residuos infecciosos o de riesgo biológico a Ecocapital S.A. E.S.P. quien inició su labor a partir del 1 de mayo de 2004 en el perímetro urbano de Bogotá, en cumplimiento al contrato de concesión No. 002 para la prestación de la gestión externa, con Área de Servicio Exclusivo (reglamentada por la Resolución CRA No. 235 de 2002) donde contempla las actividades básicas de:

- *Recolección de residuos infecciosos o de riesgo biológico y transporte hasta el sitio de tratamiento, de los residuos producidos por los generadores.*
- *Tratamiento mediante sistema de desactivación de alta eficiencia de los residuos biosanitarios, cortopunzantes, de animales y líquidos previamente gelificados.*
- *Tratamiento mediante sistema de termodestrucción controlada de residuos anatomopatológicos.*
- *Cargue y transporte de residuos desactivados hasta el sitio de disposición final.*
- *Cargue y transporte hasta celda de seguridad de las cenizas generadas en el proceso de incineración de los residuos anatomopatológicos.*

La prestación del servicio por parte del Concesionario es de siete años, y puede ser prorrogado, una vez determinada su conveniencia por parte de la administración distrital. Durante la primera fase de operación, Ecocapital suscribió contrato con la empresa gestora externa. "Reciclaje, Excedentes e Incineraciones Industriales", REII Ltda., localizada en el municipio de Sibaté para realizar el proceso de incineración, actuación que se sigue adelantando para los residuos anatomopatológicos con traslado de las cenizas al relleno sanitario Doña Juana. Esta situación implica recorrer largas distancias para incinerar los residuos anatomopatológicos y regresar las cenizas al relleno sanitario Doña Juana, realizando labores desgastantes por los recorridos nocturnos, de alto riesgo para operarios y entorno e incremento de costos operativos que inciden en la tarifa de Grandes y Medianos generadores.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*El fallo proferido el 13 de agosto de 2008, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, revoca la sentencia apelada dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 15 de diciembre de 2005 y, en su lugar, obliga a realizar una modificación al contrato 002 de 2004, celebrado entre la UAESP y ECOCAPITAL INTERNACIONAL S.A. E.S.P., cuyo objeto consiste en la prestación del servicio de aseo por medio de un área de servicio exclusivo (ASE), de residuos hospitalarios o de riesgo biológico.*

*En principio, el contrato previó que el servicio especial de aseo incluiría las actividades de recolección, transporte hasta el sitio de disposición final y tratamiento de los residuos hospitalarios o de riesgo biológico.*

*La modificación impuesta por el fallo aludido condujo a eliminar el componente de tratamiento de las actividades a cargo del concesionario en el ASE, debido a que, a juicio del Consejo de Estado, la exclusividad de tal componente viola el derecho constitucional de la libre empresa y la libre competencia de las empresas que venían prestando dicho servicio hasta mayo de 2004, que se estiman en cerca de 20 empresas.*

*Como consecuencia de este fallo, el Consejo de Estado ordenó al Distrito Capital de Bogotá-UEASP y a la Empresa ECOCAPITAL INTERNACIONAL S.A. E.S.P, dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria de la decisión, proferida el trece (13) de agosto de 2008, proceder a modificar el contrato de concesión No. 02 de 2004 eliminando cualquier referencia al inclusión del componente de tratamiento en el área de servicio exclusivo. Dejando dentro de ella solamente los componentes de recolección y transporte. Por lo que el componente de tratamiento se encuentra sin exclusividad, y no puede ser incluido en el área de servicio exclusivo”.*

*Lo anteriormente descrito, determina que el Distrito Capital debe optar por soluciones económica y ambientalmente viables que integren los procesos de y previniendo riesgos asociados a la accidentalidad y permitan alternativa de optimización del servicio de Gestión Integral Externa con menores riesgos y mejor calidad y eficiencia.*

*En este sentido para garantizar la gestión integral externa de los residuos hospitalarios, el Distrito representado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos —UAESP—, tal como se indicó anteriormente, iniciará un nuevo proceso de licitación pública para concesionar este servicio especial por un plazo de 8 años, bajo el siguiente objeto: "CONCESIONAR BAJO LA FIGURA DE ÁREA DE SERVICIO EXCLUSIVO LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO TEMPORAL Y ENTREGA PARA DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS PELIGROSOS HOSPITALARIOS Y SIMILARES , GENERADOS EN LA CIUDAD DE BOGOTA D.C. Y SIN EXCLUSIVIDAD LA ACTIVIDAD DE TRATAMIENTO".*

## 2.2.2. Análisis del contrato

### 2.2.2.1 Etapa Precontractual

#### Antecedentes

En abril 30/2004 finalizó el contrato de recolección y transporte de residuos patógenos. Es así que el 1º de Mayo de 2004 se adjudicó e inició labores

ECOCAPITAL INTERNACIONAL ESP, mediante contrato de Concesión No. 002/2004 por 7 años prorrogables, es decir, de 2004 a 2011, para la prestación de la gestión externa con área de servicio exclusivo (regulada por la CRA 255/02).

La CRA con Resolución 541/2011 excluyó el componente de tratamiento de la verificación de motivos y no otorgó exclusividad a esta actividad, de conformidad con el Fallo del 13 de agosto de 2008 - Sección tercera de la sala de los Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con la cual se revoca la sentencia apelada dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ese sentido. Es de anotar que, a juicio del Consejo de Estado, la exclusividad de tal componente viola el derecho constitucional de la libre empresa y la libre competencia de las empresas que venían prestando dicho servicio hasta mayo de 2004.

Lo anterior, obligó a la UAESP a realizar una modificación al contrato de concesión No. 002/2004, por cuanto el contrato de manera inicial previó el servicio especial de aseo el cual incluiría las actividades de recolección, transporte hasta el sitio de disposición final y tratamiento de los residuos hospitalarios o de riesgo biológico.

Área de servicio Exclusivo (ASE) según el Art. 40 de la Ley 142/94, indicó que podrá acordarse que ninguna otra empresa puede ofrecer los mismos servicios en la misma área durante el tiempo que determine en el contrato.

Licitación Pública No. 006 de 2011

OBJETO: Concesión del servicio público de aseo para la gestión integral externa en las actividades de recolección, transporte, almacenamiento temporal y entrega para disposición final de residuos peligrosos hospitalarios y similares generados en Bogotá, Colombia.

FECHA DE APERTURA: 18/10/2011

FECHA DE CIERRE: 15/11/2011

PLAZO: 8 años. Contados a partir de la aprobación de la garantía única y la suscripción del acta de inicio.

FORMA DE PAGO: Será mensual y provendrá de los recaudos de las tarifas, de las actividades prestadas, correspondientes al período de prestación del servicio. Dichos recursos entrarán a la fiducia que determine la UESP dando cumplimiento a lo establecido en el pliego de condiciones.

Acta de cierre del proceso de licitación pública No. 006/2011, del 1º de diciembre de 2011, con ofertas presentadas por:

- UNION TEMPORAL ECOCAPITAL, conformada por ECOCAPITAL INTERNACIONAL S.A. ESP Y DATA TOOLS S.A.
- CONSORCIO TRATAMIENTO DE RESIDUOS HOSPITALARIOS SIGLO XXI, conformado por ASEO TÉCNICO DE LA SABANA S.A. ESP ATESA Y TRANSPORTES Y EQUIPOS LOS TANQUES S.A.

El comité asesor y evaluador nombrado por la entidad, efectuó la calificación técnica, jurídica y económica, siendo habilitada y calificada la firma UNION TEMPORAL ECOCAPITAL, dando paso a la resolución No. 720/2011, por medio de la cual se adjudica la licitación pública No. 006 de 2011.

#### 1.2.2.2. Etapa Contractual

- El 23 de diciembre de 2011 se firma el contrato por las partes y se inicia el trámite de suscripción de pólizas.
- El 30 de enero de 2012 se inicia el período de transición y ajuste de seis (6) meses establecido en la Cláusula Vigésima Primera del contrato.

Los primeros tres (3) serán para adelantar empalme con el nuevo concesionario, donde se hará entrega de la operación actual y se iniciarán los ajustes Técnico – Operativo y Comercial – Financiero.

Los últimos tres (3) meses se iniciarán con el acta de inicio del contrato<sup>12</sup> tiempo para terminar de afinar los componentes Técnico – Operativo y Comercial – Financiero.

#### 2.2.2.3. Etapa de Ejecución

Una vez firmado el contrato de concesión se adelantó la suscripción de pólizas por parte del concesionario a favor del Distrito Capital – Unidad Especial de Servicios Públicos, así:

- Garantía de Cumplimiento, equivalente al 20% del valor determinado.
- Pago de salarios, Prestaciones e Indemnizaciones laborales del 5% del valor determinado.

---

<sup>12</sup> 1º. De Mayo de 2012.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Buena Calidad del Servicio, del 15% del valor determinado.
- Responsabilidad Civil Extracontractual, de Cuatro Mil Millones de pesos (4.000.000.000).
- Correcto Funcionamiento de la Maquinaria y Equipos 10% del valor actualizado a la fecha efectiva de terminación del contrato.
- Hurto, Sabotaje y/o actos Terroristas. Plazo inicial de 2 años, prorrogables por períodos iguales.

Primeros tres meses de transición (30 enero - 30 abril de 2012)

Con memorando 20123000010703 del 5 de marzo de 2012 se designa a MARIA FERNANDA AGUILAR ACEVEDO como interventor y/o supervisor del contrato de concesión No. 186E/2011.

Según comunicaciones internas fechadas desde finales del mes de marzo de 2012, se observa que de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en aras de adelantar la parametrización del SIISA -Subsistema de Información Geográfica y Subsistema Técnico Operativo solicita a la supervisora del contrato información relacionada con:

- aclaración del costo mensual de implementación del SIISA y el Contact Center.
- Información de las plantas de tratamientos de Residuos Hospitalarios en el Distrito.
- Definición del Concepto de remuneración mensual SIISA

Por su parte la supervisora designada del contrato oficia sobre los siguientes temas:

- Solicitud de un profesional de la Oficina de Tecnologías para apoyar el proceso de restitución de bienes y reversión de información del anterior contrato de concesión (No. 002/1994).
- Definición del concepto de remuneración mensual del SIISA.
- Tarifa a aplicar contrato de concesión.

Las comunicaciones enviadas al concesionario por la supervisión del contrato; así como, las recibidas por la firma contratista, se refieren a:

- El esquema operativo.
- Información de la tarifa a aplicar

- Especificaciones técnicas de los contenedores
- Liquidación del contrato de concesión No. 002/1994. Restitución de los Bienes y Reversión de la Información.
- Horarios de recolección nocturna
- Sistema de pesaje
- Entrada en operación de los módulos del SISA
- Conformación mesas de trabajo para Reglamento Técnico Operativo y Reglamento Comercial y Financiero.
- Tarifa a aplicar en el servicio de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios.
- Entrega programa de salud ocupacional y Plan de Contingencias.

Adicionalmente, se observa que la firma interventora, es decir, el Consorcio ISP efectuó varias solicitudes de información al consorcio, como también varios requerimientos al encontrar situaciones que deben ser subsanadas en el menor tiempo posible, de lo cual remite copia a la unidad, entre los que se destacan:

- Solicitud de propuesta económica para la Interventoría del contrato de concesión.
- Solicitud de entrega de informes de gestión y reglamento de la concesión.
- Solicitud de Reglamento Técnico Operativo, Comercial y Financiero.
- Malas prácticas de acomodación de residuos en las rutas de recolección.
- Malas condiciones de limpieza y desinfección de las cortinas de algunos vehículos; así como, el deterioro de otras.

Durante este período de tiempo, se realizaron seis (6) reuniones de las cuales existen actas, en las cuales se analizaron temas como: compromisos frente al SISA, atención de PQR's, ajuste de módulo, proformas de tratamiento a DISTROMEL, revisión de tarifas y validación de conceptos de cobro, calendario de facturación, metodologías de financiación, planes de cartera, gestión de cobro, entidades de recaudo, revisión de validación de reglas y homologación, capacitación y realización de pruebas.

Últimos tres meses de transición (1º. mayo - 1 agosto de 2012)

Una vez reunidas las partes, se firma acta de inicio del contrato de concesión, el 7 de mayo con efectividad a partir del 1º de mayo del año en curso. Adicionalmente, se suscribe Acta de Compromiso al contrato de concesión No. 186E-2011, en la cual se acuerda reunirse todos los miércoles para evaluar los aspectos financieros, económicos, técnicos, operativos, ambientales y sociales y todos los demás concurrentes con la prestación del servicio.

También se acordó y se firmó el OTROSI No. 1 para que sea el consorcio quien delante de manera temporal por el término de seis (6) meses, la obligación de la UAESP relacionada con la contratación de la fiducia prevista en el contrato de concesión (Cláusula Décima. -Forma de Pago) con el propósito de efectuar el recaudo, los acuerdos el recaudo con los bancos, la identificación de los recaudos y su distribución de conformidad con los términos del contrato fiduciario y el contrato de concesión.

A la fecha la administración a través de la supervisión del contrato, la firma interventora y el concesionario a juzgar por las comunicaciones tanto recibidas como enviadas por cada uno de ellos, han venido trabajando los siguientes temas:

- Requerimientos efectuados por la firma interventora al concesionario con copia a la Unidad por encontrar deficiencias en la prestación del servicio, el mal estado de los vehículos, la falta de utilización de elementos de protección personal y reiteradas no conformidades en los diferentes seguimientos de algunas rutas. De igual forma, se pone de presente incumplimiento en las condiciones ambientales establecidas en el contrato, insuficiente número de canastillas y contenedores y mala acomodación de residuos en el vehículo recolector, posible sanción por la no entrada en operación de la flota de vehículos. Estas observaciones generan una recomendación a la Unidad consistente en *“...conminar al concesionario a cumplir sus obligaciones contractuales sin dilaciones ni excusas.”*
- Aprobación del contrato de fiducia que permita iniciar el proceso de facturación del servicio en los términos de la Resolución 292/2012 (Reglamento Comercial y Financiero)
- Aclaración sobre los honorarios de la Interventoría, al considerar el concesionario que: *“...le está adjudicando un costo excesivo para el control de la operación, agravando aún más la situación económica de ésta”.*

Analizada la etapa precontractual, el contrato suscrito y la ejecución del mismo a la fecha, se evidencia falta de planeación al no haberse previsto la suscripción del encargo fiduciario, al no tenerse claras y definidas las tarifas a aplicar, las especificaciones técnicas de los contenedores, las entradas en operación de los módulos SIISA y definido el Concepto de remuneración mensual, la propuesta económica para la Interventoría, así como tampoco, se ha conformado el grupo interdisciplinario que adelantará la Restitución de los Bienes y Reversión de la Información del antiguo contrato de concesión. Finalmente, se observan debilidades en la supervisión del contrato de concesión, toda vez que son reiteradas las comunicaciones por parte de de la firma interventora con copia a la

unidad requiriendo al concesionario, sin que la UAESP lo requiera o adelante las acciones legales que correspondan.

#### 2.2.2.3.1. Posible hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

La entidad no adelantó el proceso de contratación del manejo fiduciario de los recursos que manejaría el consorcio; a pesar de haberlo contemplado durante todo el proceso como una de sus obligaciones; conllevando a entregarle de manera transitoria por el término de seis (6) meses, esta facultad al mismo concesionario.

Lo anterior, demuestra falta al “deber” de planeación de la administración, consagrado en el artículo 25 numeral 12 de la Ley 80/1993 y artículo 87 Ley 1471/2011 cuando dice: *“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Adicionalmente, se incumple lo establecido en la Ley 610/2000 Artículo 3, GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”*

Teniendo en cuenta que el inicio del contrato es reciente y dado la importancia que resulta de su ejecución para la entidad y la ciudad, será incluida en posteriores auditorías.

Una vez valorada la respuesta dada por la administración respecto del hallazgo, es claro que para el manejo de los recursos es necesario contar con el encargo fiduciario, ya sea contratado por el concesionario en virtud del otrosí firmado, o por la UAESP como se contempló inicialmente en el proceso contractual. Así las cosas, se el hallazgo se mantiene y se esperan las acciones de mejora.

Finalmente este Ente de Control Considera que de la presente visita fiscal se pudo concluir que la UAESP no ha atendido con la debida diligencia y acierto el proceso de contratación de aseo de la ciudad; tanto en el pasado como en el presente; al no contar a la fecha con la estructura del nuevo proceso, al no haberse unificado con la CRA las alternativas que podrían subsanar y atender los requerimientos de la Corte, entre otras, que les permita adelantar el proceso licitatorio.

De igual forma se pudo concluir que la administración está haciendo uso de la excepción contenida en la Ley 996 de 2005, Artículo 33 y en la Directiva Presidencial del 13 de Noviembre de 2009, so pretexto de enmarcarse dentro de situaciones de emergencia, que podrían no darse si se hubiera adelantado con diligencia los trámites previos al proceso licitatorio.

Respecto del contrato de concesión No. 186E/2011, celebrado con la firma Unión Temporal ECOCAPITAL, se observó falta de planeación en la consecución del encargo fiduciario, dejando en manos del contratista una obligación propia de la UAESP.

### 3. ANEXOS

#### HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones de (\$)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVO	2		2.1.3; 2.2.2.3.1
FISCAL	1	\$130.500.000	2.1.3
DISCIPLINARIO	1		2.1.3
PENAL	1		2.1.3