

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE LA VISITA FISCAL

SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
UAESP

PERIODO AUDITADO: 2011 -2012

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD -2012
CICLO: II

BOGOTÁ D. C. SEPTIEMBRE DE 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VISITA FISCAL - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS
PÚBLICOS – UAESP.

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Adriana del Pilar Guerra Martínez

Subdirector de Fiscalización

María Adalgisa Cáceres Rayo

Asesor Jurídico

Julián Darío Henao Cardona

Equipo Auditor:

Fernando Aguirre Gómez - Líder

Omar Alejandro Hernández Calderón

Blanca Cecilia Casallas Contreras



TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1 OBJETIVO	4
2 INFORMACIÓN	4
3 IMPACTO DE LAS URGENCIAS MANIFIESTAS EN LAS TARIFAS DE ASEO EN BOGOTÁ	4
4 CONCLUSIONES	9
5 ANEXO 1	10



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. OBJETIVO

Evaluar los efectos generados por las urgencias manifiestas proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- respecto al proceso de Recolección, Barrido y Limpieza -RBL- en Bogotá.

2. INFORMACIÓN

De acuerdo con el cronograma de ejecución, se realizó visita fiscal a la UAESP entre el 13 de agosto y el 4 de septiembre de los corrientes, en cumplimiento de la Comisión Visita Fiscal, proceso No.376438, realizado por la Dirección Sector Hábitat y Servicios Públicos al grupo auditor, con el propósito de evaluar los efectos generados por las urgencias manifiestas proferidas por la UAESP respecto al proceso de RBL

El desarrollo de la auditoria se llevó a cabo a través de visitas a las dependencias Comercial y Financiera y Subdirección de RBL de la Unidad, así como de información complementaria solicitada y remitida por la administración al grupo auditor.

3. IMPACTO DE LAS URGENCIAS MANIFIESTAS EN LAS TARIFAS DE ASEO EN BOGOTÁ

El servicio domiciliario de aseo en Colombia se encuentra regulado bajo los lineamientos del Constituyente de 1991, los cuales fueron desarrollados por la Ley 142 de 1994 y por las metodologías tarifarias que expide la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la primera de las cuales fue la Resolución CRA-015 de 1997 (compilada en la Resolución CRA-151 de 2001) y la segunda las resoluciones CRA - 351 y 352 de 2005.

Durante los últimos años la prestación del servicio domiciliario de aseo en la Capital de la República se viene prestando a través del sistema de concesiones por operadores privados, la primera concesión entre 1994 - 2003 y la segunda entre 2003 – 2011. Actualmente nos encontramos en un proceso de transición tratando de iniciar una tercera generación de concesiones.

La culminación de la segunda generación de concesiones debería dar paso a una tercera, sin embargo se han presentado una serie de dificultades que han lo han impedido, motivo por el cual la UAESP, se ha acogido a la figura

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

excepcional de Urgencia Manifiesta¹ para así seguir prestando el servicio de aseo en la ciudad de forma transitoria.

3.1. Las tarifas de aseo en la ciudad - Concesión 2003 – 2011.

La segunda generación de concesiones empezó en septiembre de 2003, bajo los lineamientos de las resoluciones CRA 151 y 164 de 2001, para lo cual la ciudad fue dividida en seis Áreas de Servicio Exclusivo de (ASE´s) que fueron adjudicadas a cuatro concesionarios a través de los siguientes contratos: C-053 - 2003 Aseo Capital S.A ESP., C-054 – 2003 Lime S.A ESP., C-055 – 2003 ATESA S.A ESP. y C-069 - 2003 Ciudad Limpia S.A ESP., por un plazo de siete años (septiembre de 2003 – septiembre de 2010).

Este esquema de aseo fue adjudicado bajo licitación pública, lo cual permitió que las tarifas del servicio se ubicaran por debajo de los precios techo establecidos, debido a la puja que se presentó entre los diferentes oferentes, lo que adicionalmente a las ganancias establecidas en los respectivos contratos, permite que las tarifas del servicio continúen reduciéndose a través de los siete años de concesión, tal como se observa en la siguiente tabla, con el consiguiente beneficio para los usuarios del servicio en la ciudad.

TABLA 1

PORCENTAJES TECHO Y PACTADOS PARA APLICAR A LAS TARIFAS						
Precio	Ase 1	Ase 2	Ase 3	Ase 4	Ase 5	Ase 6
	L I M E S. A	A T E S A S. A	ASEO CAPITAL S. A	ASEO CAPITAL S. A	L I M E S. A	CIUDAD LIMPIA S. A
Precio techo	64,00%	81,00%	77,00%	110,00%	109,00%	88,00%
2003-2004	54,00%	69,40%	61,50%	87,86%	87,40%	73,50%
2004-2005	53,73%	69,05%	61,19%	87,42%	86,96%	73,13%
2005-2006	53,46%	68,71%	60,89%	86,98%	86,53%	72,77%
2006-2007	53,19%	68,36%	60,58%	86,54%	86,09%	72,40%
2007-2008	52,92%	68,01%	60,27%	86,10%	85,65%	72,03%
2008-2009	52,65%	67,67%	59,96%	85,66%	85,22%	71,66%
2009-2010	52,38%	67,32%	59,66%	85,22%	84,78%	71,30%

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

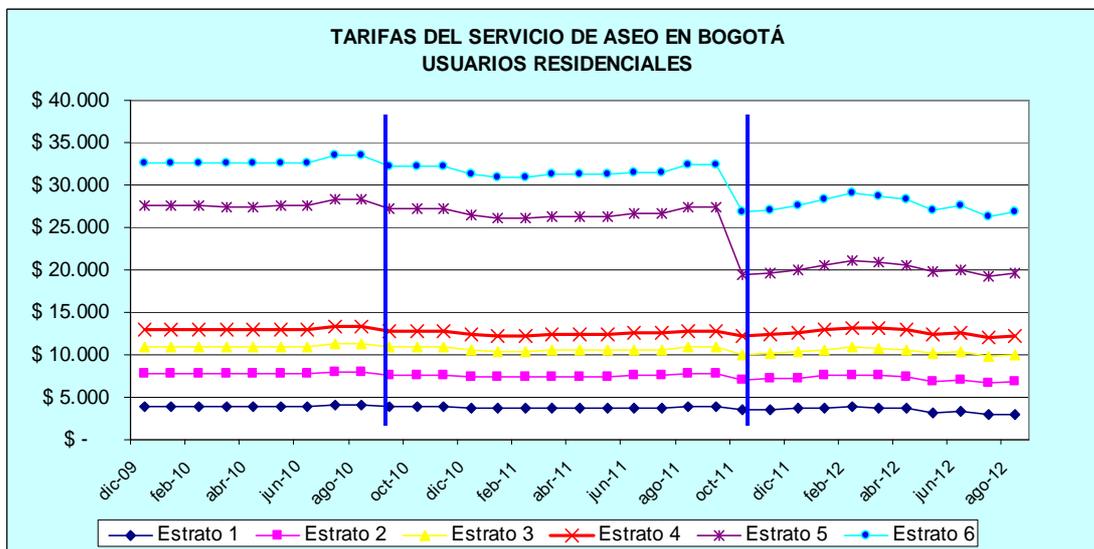
La adjudicación de las nuevas concesiones no fue posible en 2010, debido a que no se tenía la respuesta a la verificación de motivos de las ASE´s propuestas, motivo por el cual la UAESP procedió a prorrogar los contratos suscritos en 2003, previa autorización del ente regulador.

¹ La Contraloría de Bogotá en su momento se pronunció respecto de la Licitación 001 de 2011 –RBL-

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para prorrogar los contratos la UAESP condiciona a los concesionarios a reducir su remuneración en 5,0% del valor estipulado al termino de la concesión (septiembre de 2010), lo cual es aceptado por éstos, firmados inicialmente por nueve meses y luego por tres meses más. Esta menor remuneración a los concesionarios se refleja en una reducción de las tarifas del servicio de aseo en la ciudad, tal como se observa en el gráfico 1, sin embargo, se debe tener en cuenta que esta reducción de la tarifa solo es del 3,94% para cada uno de los estratos, situación que permite inferir la generación de mayores excedentes en la bolsa general del esquema de aseo.

GRÁFICO 1



Fuente: Información suministrada por la UAESP.

Al término de la segunda prórroga de los contratos de tres meses (septiembre de 2011), tampoco fue posible la adjudicación de los nuevos contratos, debido a que el 18 de agosto de 2011, fecha en que éstos se iban a adjudicar, la Corte Constitucional suspendió el proceso licitatorio, lo cual motivó a la UAESP a declarar la primera urgencia manifiesta para operar el servicio de RBL en la ciudad.

Con base en la declaración de urgencia manifiesta, la UAESP firma nuevos contratos por seis meses, con los mismos operadores, donde la remuneración corresponde a los parámetros establecidos por las resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 y por la oferta realizada por cada uno de éstos, ver Tabla 2, porcentaje de remuneración que no se puede comparar con los de la concesión anterior debido a que las bases cambian completamente.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA 2

CONTRATOS RESULTANTES DE LA PRIMERA URGENCIA MANIFIESTA			
CONCESIONARIO	NUMERO DE CONTRATO	ASE´s	% de remuneración
CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. ESP	C-157E-2011	ZONA 6	83.89%
ASEO CAPITAL S.A. ESP.	C-158E-2011	ZONA 3	101,27%
		ZONA 4:	108,37%
LIMPIEZA METROPOLITANA –LIME S.A. ESP.	C-159E-2011	ZONA 1	72,90%
		ZONA 5	87,04%
ASEO TECNICO DE LA SABANA -ATESA	C-160E-2011	ZONA 2	95,38%

Fuente: Información suministrada por la UAESP.

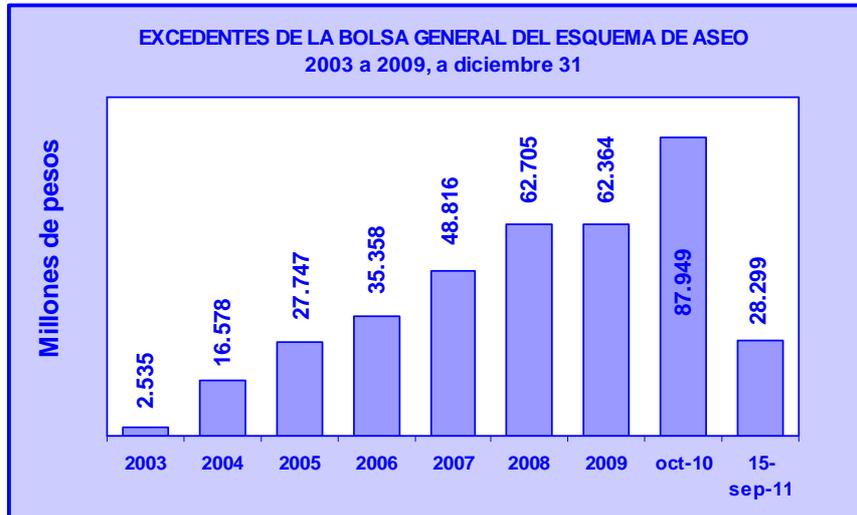
Seis meses más tarde nuevamente la UAESP declara una segunda urgencia manifiesta, lo que da origen a nuevos contratos, que solo cambian de número, debido a que se adjudican a los mismos operadores, con la misma remuneración, por seis meses, desde el 16 de marzo de 2012 hasta el 15 de septiembre de 2012.

El inicio de los nuevos contratos, bajo los lineamientos de las resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, también permite una reducción de las tarifas del servicio de aseo en la ciudad para el mes de septiembre de 2011, ver Gráfico 1, siendo los más beneficiados los estratos 5 y 6. La remuneración para los concesionarios no es fácil determinarla, debido a que cambian completamente los parámetros para su cálculo y la metodología de remuneración.

Lo anterior permite ver que las reducción de las tarifas de aseo en Bogotá, en septiembre de 2010 y en septiembre de 2011, sí era posible, tal como lo ha sostenido durante los últimos años este Ente de Control, beneficio que podría ser aún mayor para los usuarios si se entrega la prestación del servicio a operadores privados bajo licitación pública, lo cual permitiría la puja entre éstos (ganancias en eficiencia por licitación), ofreciendo porcentajes de remuneración menores a los pactados en los actuales contratos (ver Tabla 2), todo esto sin tener en cuenta los descuentos que se deben dar por los excedentes generados en la Bolsa General del Esquema de Aseo (BGEA), los cuales se presentan a continuación.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

GRÁFICO 2



Fuente: Información suministrada por la UAESP.

Durante la concesión 2003 – 2010, los excedentes de la BGEA han crecido de forma continua, ver gráfico anterior, alcanzando su tope máximo en octubre de 2010 (\$87.949 millones), al término de la concesión. Durante el año siguiente, correspondiente a la prórroga y término final de la concesión, sufre una fuerte reducción, caída que básicamente corresponde al anticipo que hizo la UAESP a mitad de año al contrato de concesión del SIISA² por \$47.531,9 millones, el cual, por cierto, después de un año de ejecución no presenta avances significativos, debido al incumplimiento de las obligaciones contractuales a 28 de agosto, fecha límite para entregar productos, situación que la UAESP deberá explicar, más aún cuando la Contraloría de Bogotá hizo serios reparos a este contrato por ser con recursos de la bolsa.

De igual forma, se evidenció la existencia de una acción popular³ frente al manejo de los recursos de la bolsa general de aseo, proceso administrativo del cual se delegó a un perito con el propósito de que lograra establecer un concepto técnico al respecto, hecho del cual se ultimó lo siguiente: *“no se puede concluir que a octubre 31 de 2010 existan “excedentes”, primero porque no existirían como tal, el segundo, lo que podría haber sería saldos por ejecutar, máxime que para la vigencia de 2011, se tiene proyectado ejecutar un monto de \$131.967 millones y el mismo reglamento, indica que el saldo que se presentare se debe pasar a la nueva concesión⁴”*, situación jurídica que a la fecha se encuentra en etapa de pruebas.

² La Contraloría de Bogotá realizó visita Fiscal al Contrato SIISA

³ Acción popular No. 2010-0448, Demandante: ALBERTO DURAN ALVAREZ, Demandada: Distrito Capital y otros

⁴ Informe sobre el manejo de los recursos de la bolsa general del esquema de aseo, desde julio 15/2003 a octubre 31/2010

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No obstante, cabe recordar que la Contraloría de Bogotá ha acentuado mediante informes de auditoría, pronunciamientos y controles de advertencia lo aquí señalado, mayormente cuando los argumentos dados al documento contentivo de la demanda es basado en un 90% en contenidos generados de un proceso auditor, y que para hoy todavía se encuentran en evaluación y seguimiento por parte de este ente de control.

Frente a la verificación de motivos presentada por la UAESP para ampliar de 6 a 12 ASE's, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA manifestó⁵ al respecto que la documentación remitida no está completa teniendo en cuenta los siguientes aspectos: No se anexa el Modelo financiero propuesto, el cual es indispensable para asegurar la viabilidad de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos en los términos planteados por el artículo 40 de la ley 142 de 1994, de forma permanente y sostenible. Adicionalmente la Unidad incumple con los requerimientos realizados en el Auto 275 de 2011 emitido por la Honorable Corte Constitucional, en referencia a las acciones afirmativas que se proyecten o emprendan con ocasión al cumplimiento de lo ordenado en el numeral 85.

Así las cosas la Comisión no encontró una justificación válida que permita incluir lo solicitado por la Unidad, respecto a la actividad de aprovechamiento bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo; y sigue a la UAESP que realice las aclaraciones pertinentes, lo cual dilata aún más los tiempos previstos para adjudicar la prestación del servicio de aseo en la ciudad bajo licitación pública a los nuevos concesionarios.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los continuos cambios en la administración de la UAESP y del Distrito, así como las decisiones de diferentes entes externos, han conllevado a que después de dos años de haber terminado la segunda generación de concesiones de aseo en la ciudad, no haya sido posible entregar bajo licitación pública la tercera generación, situación que se prevé persistirá por algunos meses más, debido a que la Unidad no ha podido estructurar la prestación del servicio acorde con los requerimientos regulatorios vigentes, teniendo en cuenta que la CRA el pasado 18 de agosto realizó una serie de objeciones a la exposición de motivos que le presentó la UAESP.

Así las cosas, este largo proceso de transición no ha permitido que a través de la nueva metodología tarifaria (Resolución 352 de 2005), se vea reflejada en la disminución de la tarifa para los usuarios del servicio, lo cual va en contravía

⁵ Radicado CRA N°: 20122110050961 del 14 de agosto de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del principio de Eficiencia económica establecida por la Ley 142 de 1994, favoreciendo sí, a los actuales concesionarios, quienes continúan prestando el servicio, desde 2003 hasta la fecha.

Si bien con los nuevos contratos efectuados bajo la nueva regulación, resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, la tarifa del servicio presentó una leve disminución, el beneficio para los usuarios del servicio podría ser aún mayor si se entrega la prestación del servicio a operadores privados bajo licitación pública, lo cual permitiría la puja entre éstos, ofreciendo porcentajes de remuneración menores a los pactados en los actuales contratos, todo esto sin tener en cuenta los descuentos que se deben dar por los excedentes generados en la Bolsa General del Esquema de Aseo, los cuales presentan elevados niveles, reflejo tarifas cobradas a los usuarios superiores a los costos económicos, lo cual muestra razones suficientes para un nuevo pronunciamiento por parte de este ente de control.

4. ANEXO 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS		NA	
CON INCIDENCIA FISCAL		NA	
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA		NA	
CON INCIDENCIA PENAL		NA	

NA: No aplica