



UAESP	
RECEPCIÓN DE CORRESPONDENCIA	
FECHA	16 JUN 2008
No. RADIC.	4471
NO EFECTIVA SIN ACEPTACIÓN DE	

"Al rescate de la moral y la ética pública"

36000-

Doctora
FABIOLA RAMOS BERMÚDEZ
Gerente
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP
Carrera 8 No.15-42 Piso 13
Ciudad

REF: Pronunciamento: prórroga Contrato de Operación del Relleno Sanitario Doña Juana No.C-011 de 2000 e incumplimientos sucesivos del concesionario

Respetada Doctora:

La Contraloría de Bogotá, tiene como objetivo ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital. Nos corresponde, por mandato Constitucional ejercer un control de gestión y resultados con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

Con fundamento en la Resolución Reglamentaria No.016 de 2005, este Organismo de Control Fiscal, exterioriza su posición, ante los hechos generados con ocasión de la cuarta prórroga de que ha sido objeto el Contrato C-11-2000, suscrito entre la Unidad Especial de Servicios Públicos-UESP, hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP¹ y el operador privado PROACTIVA S.A. ESP.

El análisis se llevó a cabo con fundamento en la información suministrada por la UAESP. (Documentos que soportan la cuarta prórroga al contrato C-011 de 2000, los diferentes informes, tanto de auditoría como de interventoría, que dan cuenta de la ejecución del contrato, así como también la sujeción a las normas que rigen la materia.

¹ A partir del acuerdo del Concejo Distrital 257 de 2006



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El Contrato C-11-2000 fue suscrito el 7 de marzo de 2000, cuyo objeto consistió en "(...) .el CONCESIONARIO asume por su cuenta y riesgo la administración, operación y mantenimiento del relleno Sanitario Doña Juana, donde se disponen actualmente los residuos generados en Santa Fe de Bogotá, incluyendo las obras de adecuación del terreno y la operación de alojamiento técnico de basuras que ingresan al relleno sanitario, el diseño de las nuevas zonas de disposición final, los estudios, trámites y requerimientos ambientales y de otra índole que sean necesarios para la operación y mantenimiento de estas zonas, la operación y mantenimiento del sistema de extracción de gases del relleno, la operación y el mantenimiento del sistema de conducción de lixiviados y el mantenimiento general del predio.(...)"

Transcurridos ocho años de su ejecución, ha sido objeto de dos Otrosí y cuatro prórrogas; el 7 de Abril de 2008, se firma la cuarta prórroga del contrato.

En esta última, se evidencia el otorgamiento de plazos adicionales para ejecutar actividades pactadas desde el inicio de la concesión y que en gran medida no ha atendido en forma oportuna, tal como se puede corroborar en los informes generados por el interventor y que evaluados por la Contraloría de Bogotá, denotan una serie de pendientes a cargo de Proactiva S.A. ESP, entre los cuales citamos los siguientes:

- Pendientes del orden ambiental, entre los cuales están: el documento soporte del informe final de estudio Epidemiológico, siembras en zona VII, actualización del diseño paisajístico de zona VIII, inventario forestal y georeferenciación de ejemplares sembrados, control de olores en pondajes, manejo séptico, campamento taller zona VIII, control canino, definición de la continuidad de controles biológicos, entrega de cronograma para la presentación de los resultados del estudio epidemiológico a la Secretaría de Salud, CAR y otras entidades estatales.
- Pendientes de carácter técnico: Soluciones a problemas de cobertura temporal, reparación del cerramiento perimetral del relleno, mantenimiento de pondajes, secador de lodo, retiro de material suelto, tratamiento del talud de la vía principal, gestión ante la CAR para la consecución de permisos para las obras de estabilización del Dique VI de Zona VII y desvío de la quebrada Aguas Claras.
- Pendientes en la parte Operativa y Contractual: operación y mantenimiento del sistema de conducción del sistema de lixiviados, diseño de Zona II área III como celda de disposición, programación cierre acopio I, campamento del operador e interventoría, extracción dual de biogás de la zona VII, mantenimiento y reparación de maquinaria, maquinaria hallada en abandono la cual debe ser revertida al distrito en estado operativo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La gestión de la UAESP ha sido negligente, para exigir el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas con el concesionario, igualmente, complaciente con el incumplimiento de las mismas, no se registra sanción alguna, por el contrario se otorga una serie de prórrogas que favorecen al concesionario y ponen en riesgo los recursos del Distrito, puesto que el operador del relleno sólo le restan 18 meses, para ejecutar acciones y compromisos que ha venido evadiendo durante ocho (8) años de ejecución del contrato. Lo anterior, amerita que la UAESP, de una vez por todas, se comprometa, a ejercer de manera oportuna y diligente, el control a las obligaciones del contratista.

De otra parte, la prórroga en mención, introduce la figura FORMA DE PAGO así *"Sin perjuicio de la forma de pago pactada en el contrato, la UNIDAD entregará al CONCESIONARIO a título de anticipo, Nueve Mil Millones de Pesos (\$9.000.000.000) una vez suscrita la presente prórroga y constituidas y ampliadas las respectivas garantías, y Nueve Mil Millones de pesos (\$9.000.000.000) a los cuatro meses de perfeccionada la presente prórroga..."* lo cual carece de soporte legal, si se tiene en cuenta que, sobre la naturaleza jurídica del anticipo y el pago anticipado, el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en sentencia del 22 de junio de 2001 radicación 13436, indicó: *"... La diferencia que la doctrina encuentra entre anticipo y pago anticipado, consiste en que el primero corresponde al primer pago de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales, mientras que el segundo es la retribución parcial que el contratista recibe en los contratos de ejecución instantánea. (...)."*², al respecto es importante anotar que en el contrato inicial no se pactó anticipo y en consecuencia, no es de recibo para este Ente de Control, que en la prórroga aludida se pacte esta figura jurídica-anticipo-, cuando en el objeto contractual se estableció claramente que el concesionario debe asumir, por su cuenta y riesgo, la administración, operación y mantenimiento del Relleno Sanitario Doña Juana.

Con lo anterior se quiere significar y resaltar, que el anticipo fijado en la última prórroga, modifica las condiciones pactadas en el contrato principal, toda vez que, como bien lo anotó el Honorable Consejo de Estado, el anticipo debe otorgarse en los contratos de tracto sucesivo, como es el caso de los contratos de concesión, de obra, entre otros, como primer pago para el cubrimiento de los costos iniciales.

Ahora bien, no justificaría la presunta irregularidad, el descuento por parte del operador Proactiva S.A. ESP del 0,5% en su remuneración mensual, como así lo

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Radicación 13436 Pag.12 de 13. Notas pie de página



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

deja ver la UAESP, si se tiene en cuenta que, el entregar el denominado "anticipo" resulta más beneficioso para el operador que para el Distrito, esto si se tiene que: el " (...) el ahorro que tendría el operador por no tener que solicitar crédito al sistema bancario para financiar las inversiones requeridas en el proyecto, (...) El valor total de los intereses que habría tenido que pagar el Concesionario es de \$1.970.622.153"³ igualmente, que "... los recursos con los cuales se financiaría el anticipo provienen de la bolsa general del esquema de aseo en las condiciones establecidas por la Resolución UESP 113 de 2003 y que un monto de recursos del \$18.000 millones tiene un rendimiento promedio del 7.51% E.A. en las cuentas con las cuales la Fiduciaria Bancolombia S.A. administra los recursos." Por lo que de darse el anticipo al concesionario, la bolsa del esquema dejaría de percibir \$1.035.162.855. En este sentido, el llamado beneficio del 0.5% se convierte en tan sólo del 0.25%, sin perjuicio de lo que pueda generar el hecho de haber omitido en la última prórroga la obligación a cargo del concesionario, respecto a la extracción de gases bajo el sistema dual, obligación adquirida inicialmente y que desaparece en la última prórroga del contrato en mención, creando con esto incertidumbre, en cuanto al beneficio real que se quiere mostrar, con la reducción de 0.5% en la retribución mensual al concesionario PROACTIVA S.A. ESP.

Aunado a lo anterior, la UAESP deja ver el denominado "anticipo", como una ayuda financiera para el concesionario, figura improcedente, teniendo en cuenta que los dineros recaudados vía tarifas tienen destinación específica. Es importante recordar que conforme a lo establecido en el artículo 87.1 de la Ley 142 de 1994, uno de los criterios más importantes para definir el Régimen Tarifario, es precisamente la "eficiencia económica" entendiéndose por esto que. "(...) el régimen de tarifas procurará que estas se aproximen a lo que serían los precios en un mercado competitivo, que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de las prácticas restrictivas de la competencia (...)"

Es preciso anotar que, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 113 de 2003, los recursos de la bolsa general del esquema de aseo, atenderán los pagos que se generen por la prestación eficiente del servicio de aseo en Bogotá, entre otros, establece que, deben destinarse a la inversión en educación, prevención y aprovechamiento e implementación del Plan Maestro Integral de Residuos Sólidos, sin embargo, no se registra en los últimos años, inversión alguna, para dar cumplimiento a lo reglamentado, pese a contar con los dineros disponibles para tal fin. En este orden de ideas, es importante revisar las acciones tomadas,

3 Información remitida mediante oficio Rad No. 2008EE 2367 radicado en la Contraloría el 11 de abril de 2008.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ya que se podría generar una presunta destinación indebida de los recursos públicos recaudados para la prestación eficiente del servicio de aseo en Bogotá.

El Distrito Capital requiere con urgencia de acciones inmediatas, tendientes a buscar nuevas alternativas en el manejo y utilización de residuos sólidos, con el propósito de maximizar la vida útil del Relleno Sanitario Doña Juana, buscar nuevas fuentes de productividad y mejorar el medio ambiente, sin embargo; contando con la disponibilidad de recursos, no se observan acciones contundentes y efectivas por parte de UAESP.

Los hechos evidenciados dejan ver complacencia por parte de la UAESP a los reiterativos incumplimientos de las obligaciones pactadas con el concesionario, al igual que un ineficaz manejo de los recursos de la bolsa general del esquema de aseo, de una parte por disponer de ellos para financiar al concesionario con el anticipo otorgado en la última prórroga y de otra al no disponer oportunamente de los recursos, para optimizar el manejo de los residuos que genera la Ciudad de Bogotá, en detrimento de la calidad del servicio.

Cordialmente,

MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá, D. C.

Proyectó: Marianne Endemann V.
Jorge Alberto Solano Ruiz.
Jorge Mario Correa Niño