

130000

Doctora
MIRIAM MARGOTH MARTINEZ
Directora General
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP
Carrera 8 No.15-42
Bogotá D.C.

REF: Pronunciamiento: Relleno Sanitario Doña Juana

Respetada Directora:

La Contraloría de Bogotá D.C., 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 adelantar un control de gestión y resultados con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

En virtud de lo anterior y con fundamento en las auditorias que dan cuenta de la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - "UAESP", en relación con su misión institucional referida a "... *garantizar la planeación, prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de ... disposición final, ...*", servicios hoy a cargo del operador privado PROACTIVA S.A. ESP mediante Contrato C-011 de 2000, la Contraloría de Bogotá D.C., ha efectuado sendos pronunciamientos, con ocasión del seguimiento al citado contrato, en especial frente a las obligaciones del concesionario.

Es oportuno recordar que en 1999, luego de declararse desierta la Licitación Pública Internacional No. 002 del mismo año; Mediante invitación No.001 de 2000, el Gerente de la UESP, solicitó la presentación de propuestas, entre otros, al CONSORCIO PROACTIVA DOÑA JUANA, a quien el Comité Evaluador Interinstitucional e Interdisciplinario, recomendó en primer orden de elegibilidad para la contratación de la concesión.

El 7 de marzo de 2000, la UESP y PROACTIVA DOÑA JUANA S.A., E.S.P., suscribieron el Contrato de Operación del RSDJ No. C-011 de 2000, en cuyo objeto se pacta: "...*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*

1

"Al rescate de la moral y la ética pública"

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, todo ello con sujeción a lo establecido, entre otros, en las especificaciones técnicas, informes de diseño, planos de construcción, manuales de operación y mantenimiento, planes de salud ocupacional y seguridad industria, memorias y planos de diseño, reglamento de la concesión y plan de manejo ambiental, y con el cumplimiento de las estipulaciones contractuales, el pliego de condiciones, sus adendas y aclaraciones, que fuera habilitado para el nuevo proceso de contratación directa la propuesta del concesionario en cuanto no contraríe los anteriores documentos y la normatividad vigente, todos ellos documentos que hacen parte integral del presente contrato...” entre las obligaciones del contratista se establecen 15 obligaciones de carácter general y 29 de carácter específico.

El contrato en mención, ha sido objeto de las siguientes PRORROGAS, ADICIONES Y OTROSI, tal y como se relacionan a continuación:

	Contrato inicial C-011 de 2000, 7 de marzo de 2000
1	Otrosi 01 de septiembre de 2000
2	Otrosi 02 del 31 de diciembre de 2003
3	Prorroga 01 y adición No. 01 del 27 de enero de 2005
4	Prorroga 02 del 31 de agosto de 2007
5	Prorroga 03 del 7 de diciembre de 2007
6	Prorroga 04 del 7 de abril de 2008
7	Otrosi 03 del agosto de 2008
8	Otrosi 04 del 3 de octubre de 2008
9	Modificación contrato de diciembre 29 de 2008

De las actuaciones de la Contraloría de Bogotá D.C., vale recordar los resultados al seguimiento de la gestión administrativa de la UAESP en torno al cumplimiento del Contrato C-011 de 2000, realizado a la vigencia fiscal 2005, donde se registró la ineficiente gestión del sujeto de control para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contrato a cargo del operador PROACTIVA S.A. E.S.P., entre otras se citaron, las siguientes:

- Inadecuado manejo en la cubierta diaria y cobertura definitiva
- Inadecuado mantenimiento de chimeneas
- Retrasos en obras de adecuación y construcciones requeridas en el RSDJ. (Adecuación de terraza 7 fase I y II)
- Relleno y Construcción Dique Perimetral, Terraza 7 Zona VIII
- Cobertura Final Zona VIII fase I
- Insuficiente maquinaria para lograr una buena compactación y disgregación de los residuos sólidos

- Demora en las labores de construcción y adecuación de terrazas.

El 7 de Abril de 2008 se firmó la cuarta prórroga al Contrato de Operación del Relleno Sanitario Doña Juana C-011 de 2000; en donde se observa que fueron modificadas algunas de las obligaciones pactadas en el contrato inicial, y además, se 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...”

El hecho anterior generó un pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá D.C., el día 16 de mayo de 2008, donde de nuevo se manifestó la ineficiente gestión de la UAESP, para exigir el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas inicialmente con el operador del RSDJ, en el contrato C-011 de 2000, lo que a nuestro criterio justificaba en parte, las adiciones y prórrogas de las que ha sido objeto el mismo. De otra parte, se discute el hecho que el operador en solo 18 meses, pretenda ejecutar acciones y compromisos que ha venido evadiendo durante los ocho (8) años de ejecución del contrato.

Así mismo, en el citado pronunciamiento, se cuestionó el hecho de haber pactado en la prórroga final del contrato la figura de forma de pago: *anticipo*, dado que ello riñe con la jurisprudencia existente sobre la materia, considerando que el concesionario debe asumir por su cuenta y riesgo la administración, operación y mantenimiento del Relleno Sanitario Doña Juana, en concordancia con lo establecido en el objeto contractual inicial, modificación que no se entiende ni es de buen recibo para este Órgano de Control, al destinar recursos públicos del esquema de aseo (recaudo vía tarifas), por cuanto ellos tienen destinación específica, y no son para financiar al Concesionario.

Transcurridos tan solo unos meses del anterior pronunciamiento, los resultados del proceso auditor, luego de realizar una visita ocular al RSDJ, concluyen, que el operador del Relleno Sanitario no está cumpliendo a cabalidad los procedimientos establecidos en el Manual de Operación, poniendo en riesgo la estabilidad del relleno y privando al Distrito de importantes beneficios al lograrse una compactación eficiente, lo cual originó un nuevo pronunciamiento por parte del Contralor de Bogotá D.C., dirigido a la Gerente de la UAESP en el mes de junio de 2009.

En esta oportunidad, de igual manera, se deja consignado que la UAESP ha sido negligente, para exigir el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas con el concesionario, permisiva y complaciente ante los continuos desacatos al cumplimiento de los procedimientos establecidos para la operación del Relleno

Sanitario, lo cual puede traer en el mediano plazo, consecuencias sanitarias nefastas para el Distrito Capital, hecho que sería drásticamente reprochable puesto que ya contamos con experiencias pasadas que nos deben exigir monitoreos continuos para minimizar los riesgos.

Solo a escasos dos meses de producido el anterior pronunciamiento por parte de este Órgano de Control, se presentó la infortunada noticia del agrietamiento del Dique Sur, localizado en la Terraza VIII del RSDJ y la posterior falla de la estructura.

A partir de estos hechos, la Contraloría de Bogotá D.C., conoció el "Informe de Visita Geotécnica" firmado por el CONSORCIO HMV-CONCOL Interventoria integral del RSDJ de fecha 11 de agosto de 2009 remitido por la UEASP, en donde entre otros aspectos señala "...Entre los factores que pudieron incidir en la ocurrencia de los movimientos, se encuentra la pérdida de resistencia en la base del dique. Esta pérdida de resistencia pudo ocurrir por hundimiento de los materiales por la presencia de aguas subterráneas no controladas. Esta teoría solo se podrá confirmar si se efectúan perforaciones de inspección del subsuelo..." (...) "...de igual manera se hace necesaria la ejecución de ensayos de laboratorio de suelos para la caracterización geomecánica de materiales..."

Igualmente conoció del oficio 10205 radicado ante la UAESP el 25 de agosto de 2009 por la compañía de seguros MAPFRE con referencia a las pólizas del Contrato C-011 de 2000, Relleno Sanitario Doña Juana, donde se informa que "...revisados todos los antecedentes de prórroga consideramos que de acuerdo con lo establecido en el contrato y en las normas de contratación estatal, los plazos de prórroga se han agotado, razón por la cual se ha iniciado un nuevo proceso de selección de operador del relleno sanitario Doña Juana..."

En este orden de ideas, las obligaciones inherentes al contrato de seguro que han amparado el riesgo del contrato C-011 y sus prórrogas, culminaran con el proceso de liquidación y en las vigencias establecidas en cada una de las garantías. En consecuencia, MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A., no expedirá ninguna otra prórroga o modificación de las pólizas vigentes. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Al igual se tiene evidencia de oficios dirigidos al Director de la Interventoria HMV-CONCOL requiriendo información acerca de los hechos causantes del fenómeno anotado y la programación de las obras requeridas para garantizar la estabilidad del dique.

En criterio reiterado por la Contraloría de Bogotá el control y seguimiento al cumplimiento del Contrato C-011 de 2000, por parte de la administración distrital, ha sido ineficiente e ineficaz; pues no es aceptable el hecho que transcurridos más de cuarenta y cinco (45) días de la ocurrencia de los hechos, la administración no haya establecido con rigor aún las causas de su ocurrencia. Entre tanto, PROACTIVA, pretende sin sustento técnico, eludir su responsabilidad ante el agrietamiento y posterior falla del Dique Sur del RSDJ, conforme lo expresa en comunicación conocida por la Contraloría de Bogotá¹, y el interventor no fija una posición sobre el tema, pese a los cuantiosos recursos que devenga por su actividad.

Lo anterior es inadmisibles, ya que están en riesgo importantes recursos del Distrito y lo que es más sensible, una comunidad que responde puntualmente con el pago de las tarifas para que la administración distrital en cumplimiento de su función, garantice los fines esenciales del Estado y la prestación eficiente del servicio.

En estas circunstancias es fácil predecir los posibles escenarios, entre los cuales la administración optará para resolver el problema con el fin de evitar no solo una eventual emergencia sanitaria, sino la generación de costos que pueden terminar afectando las finanzas. En este orden y dentro de un análisis contributivo generamos las siguientes consideraciones:

- I. Un posible escenario es la prórroga al actual operador del contrato vigente, hecho que, como bien lo ha manifestado la Contraloría reiteradamente, siempre ha surgido del apremio y de la falta de planeación de la UAESP, lo cual no deja salida distinta que la de aceptar las condiciones del operador, siendo ello a todas luces inconveniente, puesto que aún no se han resuelto de manera definitiva los incumplimientos recurrentes del operador a lo largo de la ejecución del mismo. Si la UAESP considera esta alternativa debe existir claridad sobre qué obligaciones se derivan de la misma, y cómo y quién asume las responsabilidades frente al arreglo del dique, teniendo claro que el tiempo estimado de la prórroga, no podría ser más allá del estrictamente necesario para llevar adelante el proceso licitatorio.
- II. Otro escenario posible es acudir a la figura del convenio interadministrativo, donde seguramente la UAESP tendría no solo que considerar sino ponderar el marco de responsabilidades entre las obligaciones que debe cumplir el actual operador y las que aceptaría el suscriptor de dicho convenio, de manera transitoria; siempre y cuando, quien pudiese aceptar dicho pacto acreditase la capacidad técnica, operativa y financiera para asumir la operación temporalmente, sin que dicho mecanismo pueda

¹ Comunicación PDJ-OC-289/09 del 2 septiembre de 2009.

convertirse en vía de entrada para operadores técnicos privados que pretendan evitar el proceso licitatorio.

- III. Un escenario final, podría ser el de acudir a la figura de la urgencia manifiesta, la cual siempre ha sido considerada dentro de la contratación estatal como un instrumento excepcional derivado de circunstancias taxativas² sin que ninguna de ellas pueda invocarse para obviar o pretermitir los procesos de licitación pública, circunstancia que atentaría de facto contra los principios de objetividad, transparencia y selección objetiva que rige la contratación pública.

En síntesis, independientemente de estos escenarios u otros más que la administración pueda contemplar dentro de su ámbito de autonomía y competencia, lo que debe ser claro es la imperiosa necesidad, dada la magnitud de la operación y los recursos públicos comprometidos, que el próximo operador del RSDJ sea definido a través de licitación pública, que es la regla general para la escogencia de los contratistas del Estado, con el fin de garantizar la libre concurrencia y competencia de los especialistas en la materia y asegurar el respeto y cumplimiento de los principios de transparencia, objetividad, economía, selección objetiva, e interés general, que debe orientar la gestión pública, por cuanto su desconocimiento, según demuestra la experiencia, termina generando mayores costos y erogación de recursos que afectan negativamente las finanzas del distrito y el bolsillo de los bogotanos, razón por la cual la Contraloría de Bogotá, con todo su equipo, vigilará este proceso para velar por la adecuada, transparente, eficiente y eficaz gestión fiscal.

Cordialmente,

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

Proyectó: Marianne Endemann V. Directora Sector Hábitat y Servicios públicos
Ajustó: Gabriel E. Riveros Riveros. Asesor Despacho

2 ARTICULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.