

130000

Doctora

**MIRIAM MARGOTH MARTINEZ DÍAZ**

Directora General

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - "UAESP"

Calle 52 No. 13 - 64. Pisos 3, 4, 5 y 6.

Bogotá D.C.

Ref: Pronunciamiento: Ante la Carencia de planeación e ineficiencia administrativa en la estructuración del proceso licitatorio de Recolección Barrido y Limpieza-RBL para Bogotá.

Respetada Doctora:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en las funciones asignadas de carácter constitucional y legal, ha venido evaluando, por medio de auditorias regulares y especiales de las dos últimas vigencias, la gestión de la UAESP en la prestación del servicio de aseo en Bogotá, el cual se estructura bajo un esquema de concesión, donde agentes privados son los responsables de la operación, y la UAESP de la planeación, coordinación, seguimiento y control, con el fin de garantizar la prestación eficiente del servicio.

Bajo este marco institucional, en el caso de Recolección Barrido y Limpieza (RBL), se han adelantado hasta la fecha dos procesos licitatorios; uno, para el período (1994-2003) y otro, para el periodo (2003-2010). Al respecto, es preciso señalar que el proceso adelantado en 1994 se antepuso a los lineamientos que la misma Ley 142 de 1994 estableció con respecto a los beneficios que representaba para los usuarios la competencia por el mercado a través de las concesiones.

A partir de septiembre de 2003 empieza la segunda generación de concesiones en Bogotá, con seis (6) áreas de servicio exclusivo -ASE's<sup>1</sup> en que se dividió la ciudad, donde entran a operar cuatro (4) concesionarios, a saber: a) Limpieza

<sup>1</sup> La figura de ASE's la establece la Ley 142 de 1994, Artículo 40 y el Decreto 891 de 2002 fija los requisitos que se deben cumplir para mostrar la viabilidad de dichas áreas. De acuerdo con la ley, en los contratos que se celebren sobre esta clase de áreas podrá acordarse de que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado.



Metropolitana -LIME S.A. ESP; b) Aseo Capital S.A. ESP, c) Ciudad Limpia S.A. ESP y d) Aseo Técnico de la Sabana -ATESA S.A. ESP.

Las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 desarrollan la metodología tarifaria que rige actualmente el servicio ordinario de aseo en todo el país. Sin embargo, en Bogotá se continúa aplicando la anterior metodología (Resolución CRA-151 de 2001), debido a que en el momento de su expedición el servicio en la ciudad se encontraba concesionado para el período (2003 - 2010). Es importante anotar que esta concesión de conformidad con lo establecido en las cláusulas contractuales, finalizan en septiembre de 2010, sin embargo hasta la fecha no se evidencia el inicio formal de la licitación pública, la cual buscaría adjudicar la prestación del servicio de aseo en Bogotá a los nuevos operadores, hecho que preocupa a este ente de control, dado que si bien es cierto se estructurará bajo la normatividad vigente (CRA 351 y 352 de 2005) éstas estarían próximas a perder vigencia, repitiéndose de esta forma los hechos y circunstancias de la actual concesión.

El ejercicio auditor ha evidenciado que la UAESP inició desde comienzos de 2008 la preparación de las nuevas concesiones, con una serie de contratos cuyo objeto consistió en asesorar a la Unidad para el proceso de contratación de una consultoría especializada para estructurar las próximas concesiones, los cuales presentan objetos similares y con resultados que no alcanzan a cumplir con el objeto contractual, como tampoco contribuyen con el proceso de estructuración que reinició la UAESP bajo la nueva administración, que inició labores a finales de 2008.

La nueva administración de la Unidad decidió adelantar el proceso directamente con un equipo conformado a su interior, teniéndose que reiniciar las actividades de reestructuración de las concesiones. El inicio del nuevo proceso requirió de la contratación de un equipo interdisciplinario de profesionales, además del arriendo de oficinas para su operación y demás logística necesaria. En total se firmaron 67 contratos por valor de \$2.401,8 millones, los cuales se cargaron al centro de costos "*Planeación, supervisión y control del servicio*".

Con el equipo así conformado se tenía programado terminar el proceso a finales de 2009; sin embargo, nuevamente se presentó un cambio de administración, la cual empezó su gestión durante el último trimestre, encontrando serios reparos en los productos elaborados. En tal sentido, la administración consideró necesario prorrogar algunos contratos y suscribir nuevos, con el propósito de culminar el proceso de estructuración de las nuevas concesiones y la exposición de motivos de las Áreas de Servicios Exclusivo -ASE's a presentar ante la CRA.



Finalmente, en mayo de 2010 la Unidad envió la exposición de motivos de conformación de las ASE's a la CRA, entidad que a finales de julio le solicitó aclaración de algunos temas, los cuales fueron respondidos en el mes siguiente. De esta forma, teniendo en cuenta que las actuales concesiones vencen en septiembre de 2010, se hace imposible iniciar el proceso de licitación de las nuevas concesiones, debido a que, para ello, se requiere el aval de la CRA a las áreas de servicio que se propone operar en la ciudad.

Conforme lo anterior, es claro como el proceso de estructuración de las nuevas concesiones del servicio de aseo en la ciudad además de haber sido dispendioso y oneroso, seguramente obligará a prorrogar los actuales contratos, debido a que los mismos vencen el 15 de septiembre de 2010 y aún se está a la espera de la respuesta de la CRA con respecto a las ASEs, requisito previo para iniciar el proceso de licitación y adjudicación de las nuevas Concesiones, repitiéndose la historia de las licitaciones de disposición de residuos sólidos en el Relleno Sanitario Doña Juana y el tratamiento de los lixiviados.

Los sucesos descritos anteriormente, dejan de manifiesto una inadecuada planeación de la UAESP en los procesos licitatorios, así como la ineficiente gestión administrativa, que permite seguir postergando el beneficio del que deben ser objeto los usuarios mediante una reducción tarifaria, reducción producto de la eficiencia ganada en la operación del servicio, las nuevas tecnologías, así como los mayores niveles de eficiencia que se logren con la aplicación de las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2001<sup>2</sup>.

En conclusión, el proceso de estructuración de las nuevas concesiones ha pasado por tres administraciones diferentes, cada una con sus propios lineamientos, que han generado significativos cambios en el mismo, y por ende incremento de costos, lo que permite establecer una relación costo – beneficio ineficiente, lo cual refleja, que la administración de la Unidad no ha tenido en cuenta los principios de la función administrativa señalados en la Constitución Política de Colombia, así como tampoco el principio de planeación, dado que, no ha sido eficaz en la consecución de su objetivo, ni eficiente en el adecuado manejo de los recursos invertidos para tal fin.

La jurisprudencia respecto al tema, se ha pronunciado así: *"...la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora<sup>3</sup>, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un*

<sup>2</sup> Resoluciones expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA para regular la prestación del servicio domiciliario de Aseo en todo el País.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom

*procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes<sup>4</sup>:...”.*

*“...los principios de planeación, economía y transparencia que, entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia; que los procedimientos de selección sean ágiles, agotando los trámites estrictamente necesarios; que todo proyecto esté precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para la viabilidad económica y técnica de la obra; que en la ejecución del contrato se optimicen los recursos y se eviten situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios a una de las partes contratantes<sup>5</sup>...”*

Por las razones anteriormente expuestas se le solicita, de manera respetuosa, se sirva informar a este Despacho, en el término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo del presente oficio, sobre las acciones que de manera inmediata adelantará la Administración a su cargo frente a las deficiencias detectadas, a efectos de tomar decisiones contundentes para que no se siga prorrogando en el tiempo la estructuración de la nueva concesión aquí referida.

Atentamente,



**MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI**  
Contralor de Bogotá D.C.

Preparó y Revisó: Marianne Endeman Venegas – Directora Sector Hábitat y Servicios Públicos  
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros – Asesor Despacho del Contralor.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, 29 de Agosto de 2007, Radicación número: 25000-25-26-000-1994-09845-01(14834)

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ - Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007) - Radicación número: 52001-23-31-000-1996-07894-01(15469) - Actor: MARRO EDUARDO ROSASCO ESTUPIÑAN - Demandado: MUNICIPIO DE TUMACO - Referencia: CONTRACTUAL-APELACION SENTENCIA