



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ D.C.

130000

Doctora

**MYRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ**

Directora

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

Calle 52 No 13 – 64

Bogotá D.C.

**Ref: Pronunciamento.** La UAESP al fijar la nueva tarifa para la prestación del servicio de aseo en el Distrito Capital debería contemplar una reducción de por lo menos el **12.94 %**, como consecuencia de los mayores cobros realizados en la tarifa actual, además del porcentaje que resulte de la eficiencia en la producción de Biogas.

Respetada Señora Directora:

La Contraloría de Bogotá tiene como objetivo central ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y nos corresponde, por mandato constitucional, adelantar un control de gestión y resultados, fundamentado en la eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

En desarrollo de lo anterior, el Órgano de Control Fiscal con el propósito de evaluar la gestión y resultados de la administración en el manejo de los recursos públicos desarrolló dentro del PAD 2009, una auditoría gubernamental con enfoque integral, modalidad especial a la UAESP, fruto de la cual se elaboró el informe denominado "ESTRUCTURA DE COSTOS Y TARIFAS DEL SERVICIO DE ASEO".

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría, plasmados en el mencionado informe, la Contraloría de Bogotá considera necesario y oportuno pronunciarse acerca de hechos que, por no ajustarse plenamente a los criterios fundamentales establecidos por el legislador al definir el Régimen Tarifario para los servicios públicos domiciliarios, afectan de manera significativa a los usuarios y que de ser corregidos oportunamente por la administración pueden afectar positivamente el desarrollo de los nuevos procesos licitatorios para la prestación del servicio de aseo en Bogotá.

Es claro que el objetivo fundamental de la regulación de los servicios públicos es el de evitar la concentración de poderes monopólicos, garantizando los principios de "Igualdad de acceso, cobertura, cantidad y calidad del servicio, no discrecionalidad del cobro de tarifas",

1

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

así como “*la defensa del interés colectivo*”, fallas presentes en el subsector servicio de aseo y que la regulación trata de corregir simulando escenarios de competencia o fomentando la misma mediante el mecanismo de prestar el servicio a través de un operador exclusivo.

En tal sentido, la Capital de la República, anticipándose incluso a la nueva regulación, con la implementación del esquema de concesiones y la licitación de las Áreas de Servicio Exclusivo –ASE’s, consiguió desarrollar de manera adecuada dichos principios, y entre ellos, unos costos de eficiencia menores a los costos de referencia establecidos por el regulador.

De acuerdo con lo anterior, para la Contraloría de Bogotá no son claras las razones por las cuales la UESP, en el año 2001, solicitó que se incrementara el Costo de Recolección y de Transporte –CRT, cuando el proceso de “*competencia por el mercado*” había permitido conseguir unos costos de eficiencia menores que los que estableció el Regulador con las diferentes metodologías tarifarias. En tal sentido, las tarifas del servicio de aseo en la ciudad deberían ser menores a los precios techo establecidos por el Regulador para el resto de prestadores del servicio del país.

El incremento del CRT para el servicio de aseo en Bogotá, autorizado por la CRA mediante Resolución 164 de 2001, ha permitido que las tarifas en la ciudad sean superiores a los costos reales que demandan los factores productivos que intervienen en la prestación del servicio, generando como consecuencia grandes y continuos excedentes en la bolsa general del esquema de aseo. Este hecho contraviene los principios rectores del régimen regulatorio<sup>1</sup>, dado que las tarifas deben reflejar costos eficientes, es decir, no se les puede cargar costos ineficientes o que no sean parte de la prestación de los servicios, tal y como está previsto en la norma:

*“Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de 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 prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.”* Subrayado y negrilla fuera de texto.

Es por ello que en la bolsa general del esquema de aseo, después de haber retribuido completamente a todos los concesionarios y centros de costos, se mantienen excedentes los cuales, a junio de 2009, ascendían a **\$60.850 millones**, situación que se origina debido a que los pagos que hacen los usuarios son mayores a la remuneración que reciben los prestadores del servicio, ver tabla No.1.

<sup>1</sup> Eficiencia económica. Ley 142 de 1994, Artículo 87.1.



TABLA No.1

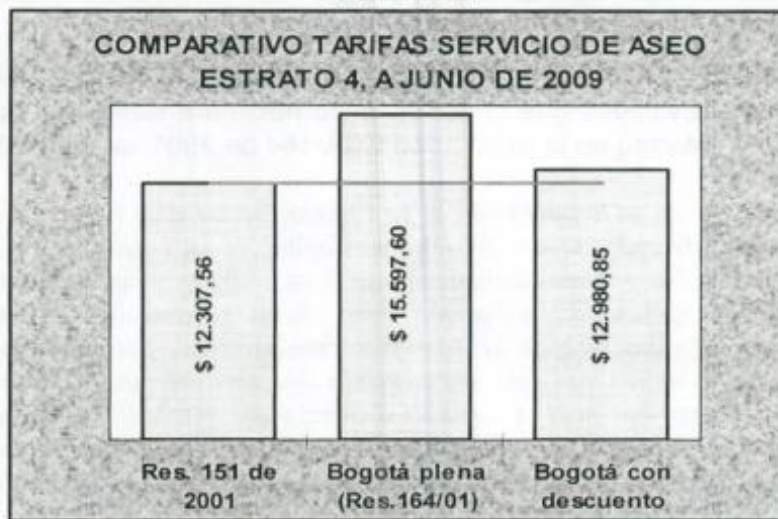
SERVICIO DE ASEO - RECAUDO, RETRIBUCIONES Y SALDO		En millones de pesos					
	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2009*
Total recaudo	24.276	204.192	226.624	249.189	264.519	294.235	168.926
(-) Retribución ASE's	18.640	158.277	177.805	193.638	208.647	233.023	124.545
Ingresos Bolsa	5.636	45.915	48.819	55.551	55.872	61.212	44.381
(-) Egresos Bolsa	3.101	30.487	37.558	40.689	45.160	45.861	35.806
<b>Saldo año</b>	<b>2.535</b>	<b>15.429</b>	<b>11.260</b>	<b>14.862</b>	<b>10.712</b>	<b>15.352</b>	<b>8.574</b>
<b>Saldo anual</b>	<b>10,44%</b>	<b>7,56%</b>	<b>4,97%</b>	<b>5,96%</b>	<b>4,05%</b>	<b>5,22%</b>	<b>5,08%</b>
(+) Saldo acumulado	2.535	17.964	29.224	44.086	54.798	70.150	78.724
(-) Provisiones	0	1.386	1.477	8.727	5.982	7.445	17.874
<b>(=) Disponible</b>	<b>2.535</b>	<b>16.577</b>	<b>27.748</b>	<b>35.360</b>	<b>48.816</b>	<b>62.705</b>	<b>60.851</b>

Fuente: Cálculos de la auditoría con base en información de Fiducolombia y de la UAESP.

\* A junio de 2009.

Con base en el estudio adelantado, la Contraloría de Bogotá puede concluir que no era necesario que en el 2001 la UESP solicitara a la CRA la modificación de oficio del CRT, por el contrario se puede inferir que si se hubiera aplicado la Resolución 151 de 2001 desde el inicio de la concesión, habría sido suficiente para sufragar todos los costos del servicio, conforme se observa en el siguiente gráfico.

Grafica No.1



Fuente: Cálculos realizados por el equipo auditor.

Con lo anterior es posible establecer que las tarifas de aseo cobradas en Bogotá, a junio de 2009, son superiores en **5,47%** a las generales aplicadas con base en la Resolución 151 de 2001, debiendo estar por debajo de este nivel como consecuencia del esquema

implementado en la ciudad (*Concesiones otorgadas por licitación y áreas de servicio exclusivo*), lo cual permite generar ganancias por eficiencia que se logran a través de la competencia por el mercado.

Adicionalmente se ha podido determinar que con recursos de la bolsa general del esquema de aseo, la UAESP financia continuamente actividades que por su naturaleza deben ser apalancadas con cargo a su propio presupuesto, dado que son actividades que en su mayor parte, expresamente, la Resolución 164 de 2001 no permite que se incluyan en el componente CRT, situación que finalmente reduce el monto de los recursos de la bolsa, tal como se puede observar en la tabla No.2.

TABLA No.2

CONSOLIDADO DE LA BOLSA GENERAL DEL ESQUEMA DE ASEO 2003 - 2009							
SIN TENER EN CUENTA LA CONTRATACION ADICIONAL							
CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS BOLSA GENERAL	5.635.959.323	48.450.465.952	66.782.767.456	84.775.265.057	99.958.225.170	116.010.556.022	114.530.364.726
EGRESOS BOLSA GENERAL	3.100.890.076	30.486.599.750	37.558.440.371	40.688.905.039	45.159.906.067	45.860.691.668	35.806.048.151
SALDO BOLSA GENERAL	2.535.069.247	17.963.866.202	29.224.327.084	44.086.360.017	54.798.319.103	70.149.864.354	78.724.316.575
RECURSOS DE CONTRATOS NO BOLSA	588.774.557	673.072.704	1.018.902.080	3.559.447.097	3.903.602.219	2.661.465.631	8.948.535.605
NUEVO SALDO BOLSA GENERAL	3.123.843.804	18.636.938.906	30.243.229.164	47.645.807.115	58.701.921.321	72.811.329.985	87.672.852.179

Fuente: Informes Fiducolombia y cálculos del equipo auditor

En conclusión, la UAESP está utilizando recursos de la bolsa general del esquema de aseo para financiar actividades que le corresponde hacerlo a través de su presupuesto, contraviniendo lo establecido en la Resolución CRA-164 de 2001, la cual señala, que:

*“Ni la administración ni la operación de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, que son gastos de funcionamiento del Distrito Capital, es un costo o gasto típico de operación del servicio público domiciliario de aseo, máxime cuando dicha entidad, aún si estuviese constituida solamente para dicho servicio es un organismo incorporado en la estructura de la Administración Distrital, para desarrollar una función pública ordinaria que debe ser costeada directamente con recursos fiscales, como se puede comprobar en el presupuesto distrital y que, por tanto, se atiende con el producido de los impuestos. La financiación es presupuestaria, genera costos que deben ser sufragados por la entidad territorial, razón que impide reconocerlos dentro de la tarifa”.*

Con respecto a la inclusión de costos de la “Cultura de la no basura”, establece la citada Resolución, que *“la Comisión no aceptará la inclusión de este costo en el cálculo del CRT por cuanto se considera que el valor de esta inversión debe recuperarse por medio de los beneficios que de ella se obtengan.”*



De igual forma la UAESP también financia con recursos de la bolsa general, actividades de servicios especiales (*Escombros, residuos peligrosos, entre otros*), siendo que estos recursos solo deben servir para sufragar los costos recurrentes del servicio de aseo ordinario, tal como el régimen regulatorio lo determina.

Al estimar que los hechos descritos pueden estar incursos en presuntas faltas de orden fiscal, disciplinario y penal, el Despacho ha ordenado el inicio de una indagación preliminar que permita esclarecer la gestión fiscal desplegada con cargo a los recursos de la bolsa general destinados a fines diferentes de los expresamente autorizados por la norma, que ascienden a la cifra aproximada de **\$26.822 millones**.

De acuerdo con lo anterior, los excedentes acumulados de la bolsa, a junio de 2009, reportados por la UAESP, ascienden a \$60.851 millones, los cuales deberían ser de \$87.673 millones, si no se hubiesen financiado con ellos actividades no relacionadas con la prestación del servicio ordinario de aseo.

Para efectos de cuantificar el mayor valor cobrado a los usuarios del servicio de aseo en Bogotá, se toma en promedio, los valores registrados en las vigencias 2004-2008 (que registra el movimiento de doce meses). Ver siguiente tabla.

RECAUDOS DEL SERVICIO DE ASEO Y SALDOS DE LA BOLSA		
En millones de pesos	Acumulado concesión	%
<b>Recaudo servicio de aseo</b>	<b>1.263.036,00</b>	<b>100,00%</b>
<b>Saldo real en caja - Bolsa</b>	<b>60.851,00</b>	<b>4,82%</b>
<b>Saldo Total acumulado*</b>	<b>87.673,00</b>	<b>6,94%</b>
*: Sin descontar contratos no correspondientes al servicio de aseo.		

Los excedentes de la bolsa general del esquema de aseo son un referente real para cuantificar la posible reducción tarifaria en favor de los usuarios, así:

- El excedentes producto del mayor cobro de la tarifa a los usuarios, a junio de 2009, por valor de **\$87.673 millones** que equivalen al **6.94%** del total de los ingresos recaudados, deberían ser objeto de descuento en la nueva tarifa que se establezca para el servicio de aseo en Bogotá.
- El excedente real acumulado en caja a junio de 2009, más los que se generen hasta el final de la concesión, los cuales se estiman aproximadamente en **\$75.000 millones**, deberían ingresar a la nueva bolsa general del esquema de aseo, para ser descontados en favor de los usuarios, vía reducción tarifaria, en aproximadamente el **6,0%** adicional.

En conclusión, las nuevas tarifas podrían disminuir en por lo menos en un **12,94%** como consecuencia del valor de (6.94%) debido a cobros tarifarios mayores a los pagos por la prestación del servicio, más un porcentaje aproximado del (6,0%) por ingresos que entrarían al nuevo esquema.

Adicional a lo anterior, tanto la CRA como la UAESP deberían considerar las eficiencias generadas al interior del servicio ordinario de aseo en Bogotá, para trasladarlas vía tarifa a los usuarios. Tal es el caso de los ingresos que se generaran a partir de 2010 por certificados de reducción de emisiones producto de la explotación de biogás, en cuantía aproximada de **\$6.000 millones** anuales, los cuales se incrementarán en la medida que se logre sobrepasar los niveles preestablecidos.

Como puede observarse, el tema merece la mayor atención por parte de la administración distrital, por cuanto los usuarios bogotanos deberían beneficiarse de la eficiencia ganada a través del esquema de competencia con una reducción en el valor de la tarifa.

En consideración a lo anterior, la Contraloría de Bogotá llama la atención de la Administración Distrital para que, dentro del marco de su autonomía y competencia, evalúe la pertinencia de adoptar todas aquellas medidas tendientes a garantizar que dentro de la nueva estructura para el servicio público domiciliario de residuos ordinarios, que debe adoptar la UAESP con base en lo definido por la CRA<sup>2</sup>, se incorporen de manera clara las correcciones a las irregularidades señaladas en el presente pronunciamiento, de manera tal que permita a los usuarios, beneficiarse de una reducción tarifaria, como mínimo en los términos porcentuales expuestos, más los que resulten producto de la eficiencia ganada por los certificados de reducción de emisiones.

En este sentido, los nuevos procesos licitatorios que deben surtirse en la vigencia 2010, no pueden asumirse ni abordarse de manera desarticulada sino por el contrario, requieren de una acción integral que permita, en cada uno de ellos, incorporar por parte de la UAESP, la exigencia de mayores niveles de eficiencia para los oferentes permitiendo que los valores ofertados por los ganadores de cada licitación sean inferiores a los máximos establecidos, situación que posteriormente permite establecer unas tarifas para el servicio de aseo inferiores a las máximas calculadas inicialmente.

<sup>2</sup> Resolución CRA 351 y 352 de 2005, sobre la base de un costo fijo medio de referencia -CFMR y un costo variable medio de referencia -CVMR, componentes que se estructuran sobre los siguientes principios básicos: cumplimiento de los criterios tarifarios establecidos en la ley; desagregación de los costos por actividad principal; incentivos a la agrupación y regionalización del servicio como alternativa eficiente; reconocimiento de las posibilidades de competencia; el reconocimiento de los costos ambientales y el desarrollo de incentivos tarifarios en beneficio del medioambiente



Dentro de este contexto, el Órgano de Control Fiscal hace un llamado especial a la administración distrital para que, dentro de su ámbito de competencia y autonomía, adopte oportunamente todas aquellas medidas que eviten que por ausencia de planeación y gestión administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), se obvие o dilate dar inicio al proceso licitatorio requerido para adjudicar de manera definitiva la concesión que administra, opera y da mantenimiento al Relleno Sanitario Doña Juana.

No sería concebible que el Distrito mantuviera la costumbre, vivida con el contrato de PROACTIVA SA ESP, de prorrogar, ahora, el convenio interadministrativo suscrito el pasado 2 de octubre de 2009 con la Empresa Aguas de Bogotá SA ESP, cuyo plazo de ejecución es de seis meses, pues por esta vía se desconoce de plano acudir a la licitación pública como mecanismo idóneo de selección establecido por la ley para la escogencia de los contratistas del Estado, que materializa en su esencia el principio de la transparencia en la contratación estatal y es garantía de igualdad.

Adicionalmente a todo lo anterior, la Contraloría de Bogotá reitera la necesidad que cada uno de los procesos licitatorios sea blindado de manera efectiva, con acciones oportunas, concretas y conducentes para evitar el manejo inadecuado de información privilegiada, asegurar la libre competencia, con objetividad e imparcialidad y sobre todo buscar la equidad para maximizar el costo beneficio en la prestación de los servicios a cargo de particulares. En este sentido se considera importante que la UAESP valore la pertinencia como mínimo de los siguientes aspectos:

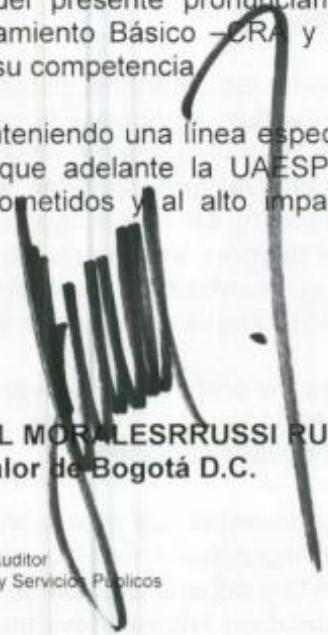
- a. Divulgación y Socialización. Adelantar Audiencias Públicas Informativas que den a conocer de manera amplia y oportuna cada uno de los aspectos esenciales de los procesos en curso.
- b. Término de duración de los contratos. Estos contratos cuya suscripción, ejecución y término afectan varias vigencias fiscales, exigen que los contratistas a seleccionar, además de su trayectoria, posean la solvencia financiera y estructura administrativa y operativa que permitan ejecutar con éxito cada contrato de concesión. Un desacierto en la escogencia de los contratistas puede generar graves procesos de dilación, incremento extraordinario de costos, generación de litigios que pueden ser lesivos para los intereses del distrito; por esta razón deben considerarse todos los riesgos posibles y previsibles.
- c. Recepción y entrega de propuestas. Llevarse a cabo en urnas transparentes de alta seguridad, custodiadas las 24 horas, en recintos provistos de cámaras de video y acceso restringido y codificado.
- d. Evaluación de las propuestas. La evaluación técnica, jurídica y la financiera, por razones de estricta seguridad en el manejo y procesamiento de la información contenida en las ofertas, debería efectuarse de manera independiente y separada, sin que haya comunicación entre los evaluadores. Para la escogencia y selección

de los equipos de evaluación se deberá tener en cuenta que no existan vínculos de ningún tipo, presentes ni pasados, con alguno de los proponentes.

- e. Seguridad. Valdría la pena considerar que durante el período de evaluación, los equipos que procesan la información, se concentren en un sitio fuera de la entidad con condiciones de serenidad y estudio para su trabajo, sin acceso a celulares o cualquier otro tipo de comunicación externa; en este sitio deberá establecerse un registro filmico sobre el movimiento de los funcionarios. Este lugar por supuesto debe tener acceso restringido y solo podrá ser conocido por la Directora de la UAESP y quienes ella considere indispensables.
- f. En el evento de que deban trasladarse las propuestas, este proceso se hará en vehículos de seguridad.
- g. Visibilidad del proceso y ejecución. Las audiencias públicas deben efectuarse en sitios suficientemente amplios y con la perspectiva visual de las urnas transparentes. Para el desarrollo del proceso deberán conformarse veedurías capacitadas técnicamente en un ejercicio de participación ciudadana que suministre información permanente a la ciudadanía.
- h. Veeduría Ciudadana. Este proceso de veeduría con capacitación técnica con las comunidades, debe ser continuo, hasta alcanzar la etapa de ejecución y de garantías de calidad y estabilidad de las obras.

Dada la importancia del tema y sus efectos en los ciudadanos, la Contraloría de Bogotá estima pertinente compulsar copia del presente pronunciamiento a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA y a la Superintendencia de Servicios Públicos –SSPD, para lo de su competencia.

La Contraloría de Bogotá seguirá manteniendo una línea especial de vigilancia sobre los procesos licitatorios y contractuales que adelante la UAESP, en consideración a los importantes recursos públicos comprometidos y al alto impacto que tienen sobre los usuarios y sus finanzas personales.



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

Proyectó: Fernando Augusto Aguirre Gómez. Líder Equipo Auditor  
Revisó: Marianne Endemann Venegas. Dirección de Hábitat y Servicios Públicos  
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros Riveros. Asesor Despacho.

“Al rescate de la moral y la ética pública”