

CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. Folios: 1 Anexos: No
Radicación # 2-2015-00065 Fecha 2015-01-05 09:36 PRO 607530
Tercero : (ATM007379) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
Dependencia : DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc : Oficio (SALIDA) Número : 10000-00074



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Doctor

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8ª No. 10 – 65

Código Postal 111711

Bogotá D.C.



Alcaldía Mayor de Bogotá
Secretaría General

Rad. No.: **1-2015-149**

Fecha: 05/01/2015 12:13:00

Destino: DIR. JURIDICA

Copia: 5

Anexos: N/A



ASUNTO: *Pronunciamiento relacionado con la falta de determinación del esquema definitivo para la prestación del servicio público de aseo más conveniente para la ciudad, habida cuenta que han transcurrido más de dos (2) años de aplicación de un modelo que en su momento se dijo era transitorio; no obstante, se ha dado continuidad al mismo, todo con inobservancia de lo previsto en la Ley 142 de 1994, con lo cual no se ha permitido la participación de pluralidad de prestadores, lo que garantizaría no solamente la óptima prestación de dicho servicio sino la obtención de menores costos para los usuarios del mismo.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el Control Fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para la correcta destinación de los recursos del Distrito Capital, se considera necesario poner en su conocimiento, la preocupación que le asiste a este Organismo de Control, como quiera que a pesar de haber transcurrido más dos años de la aplicación del llamado esquema transitorio de aseo en la ciudad, a la fecha la Administración a su cargo no ha decidido cuál va a ser el definitivo para la prestación del mismo, por lo que se continúa desconociendo la libre competencia al establecer condiciones que en la práctica limitan el ingreso de otros prestadores especializados.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32A No. 26A-10

PBX 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. ANTECEDENTES:

Mediante la Resolución CRA No. 235 de 2002 la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, resolvió la solicitud formulada por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través de la entonces Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, permitiendo la incorporación de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos que se suscribieron para la prestación del servicio de aseo en la ciudad.

Con ocasión de lo anterior, la Administración surtió el proceso licitatorio que condujo a la suscripción de los correspondientes Contratos de Concesión con las sociedades LIMPIEZA METROPOLITANA LIME S.A. E.S.P., CIUDAD LIMPIA BOGOTA S.A. E.S.P., ASEO TÉCNICO DE LA SABANA ATESA S.A. E.S.P, y CONSORCIO ASEO CAPITAL S.A., EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CÁRACTER PRIVADO ASEO CAPITAL S.A. E.S.P., con un plazo inicial de siete (7) años, el que posteriormente fue prorrogado por un año más, con lo cual los citados contratos se extendieron hasta el quince (15) de septiembre de 2011; luego de lo cual, su Administración los fue prorrogando, sin áreas de servicio exclusivo, y amparado en la figura de la urgencia manifiesta, hasta que finalmente el 18 de diciembre de 2012, en efecto se dio inicio al llamado Nuevo Modelo de Aseo en la ciudad, el que a pesar de haber sido concebido como un esquema transitorio, dos (2) años después continúa vigente.

Es oportuno señalar que con fecha 18 de agosto de 2011, la Corte Constitucional suspendió el proceso licitatorio que se venía adelantando para concesionar nuevamente el servicio público de aseo bajo la modalidad de Áreas de Servicio Exclusivo, lo que obligó a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante UAESP, a declarar la primera urgencia manifiesta, en virtud de la cual fueron suscritos nuevos contratos con los mismos operadores, con un plazo de seis (6) meses, sin el otorgamiento de áreas de servicio exclusivo; instrumentos de gestión que fueron prorrogados posteriormente en dos ocasiones.

Como es de su conocimiento, la Alcaldía Mayor del D.C., decidió asumir directamente las actividades de recolección, barrido y limpieza (RBL) en la ciudad y para el efecto, el 11 de octubre de 2012, a través de la UAESP, fue celebrado el Convenio Interadministrativo 017 de 2012 con la Empresa de Acueducto,

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32A No. 26A-10

PBX 3358886



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.A.B. E.S.P., en adelante E.A.B., para la gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas, transporte de los residuos sólidos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo, con una cobertura del 100% del servicio, sin pactar ningún tipo de exclusividad.

El 4 de diciembre de 2012, la E.A.B. suscribió el Contrato Interadministrativo No.1-07-10200-0809-2012 con su filial Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. para que ésta realizara las actividades operativas para la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias en toda la ciudad, bajo la dirección de la misma.

Fue así, como la Administración Distrital expidió el Decreto 564 del 10 de diciembre de 2012, por medio del cual adoptó de forma transitoria la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, con el argumento de dar cumplimiento a la Sentencia T – 724 de 2003 y los Autos 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012, de la Honorable Corte Constitucional.

Actualmente, la E.A.B., a través de su filial Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., presta el servicio en las zonas 2, 3 y 5, que equivalen aproximadamente al 52% del área de la ciudad.

Por su parte, los operadores Lime S.A. E.S.P., Aseo Capital S.A. E.S.P. y Ciudad Limpia S.A. E.S.P., prestan el servicio en las localidades de Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Tunjuelito, Suba, Usaquén, Bosa y Kennedy, que corresponden a las zonas 1, 4 y 6.

Cabe señalar, que según concepto emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), el esquema propuesto por el Distrito Capital para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, no se encuentra enmarcado en el ámbito de aplicación de la Ley 142 de 1994, sino que ha sido construido a partir de un desarrollo conceptual y normativo atípico.

Así mismo, la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, mediante la Resolución No. 25036 del 21 de abril de 2014, ordenó la adecuación del esquema



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

de recolección de basuras vigente en la ciudad de Bogotá D.C., a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y otorgó un plazo de seis (6) meses para que entre en operación un régimen de libre competencia pura y simple, o un régimen de competencia con áreas de servicio exclusivo, según lo determine el Distrito Capital, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 40 de la Ley 142 de 1994.

En este orden de ideas, la SIC considera que el esquema que se adopte, debe involucrar la participación de la población recicladora atendiendo lo establecido en la Sentencia y los Autos antes citados, proferidos por la H. Corte Constitucional.

2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO:

La Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección Sector Servicios públicos, ha venido haciendo el correspondiente seguimiento al tema de la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, mediante el conocido Nuevo Modelo de Aseo, con ocasión de lo cual como es de conocimiento del señor Alcalde se ha encontrado necesario hacer los correspondientes pronunciamientos, mediante los Oficios Radicados Nos. 2-2012-09644 del 1º de junio, 2-2012-16394 del 12 de septiembre, 2-2012-19155 del 23 de octubre y 2-2012-22124 del 30 de noviembre de 2012; 2-2013-17273 del 30 de agosto y 2-2013-20833 del 25 de octubre de 2013.

Es así, como en esta oportunidad, luego de transcurridos dos (2) años de la implementación del modelo de aseo adoptado por su Administración, el que claramente desde su inicio fue estructurado con carácter provisional, es pertinente emitir el presente pronunciamiento, como quiera que su Despacho no se ha ocupado de dar pronta solución, entre otros, a los siguientes asuntos, veamos:

2.1 A la fecha la Administración no cuenta con unos estudios técnicos, financieros y jurídicos que permitan determinar cuál es el esquema de prestación del servicio de aseo más conveniente para la ciudad.

No hay duda, que Administración Pública, ante cualquier proceso de selección debe contar, previa a la apertura del mismo, con los correspondientes estudios, diseños y análisis que se requieran en relación con los aspectos técnicos, financieros y jurídicos, los que en materia del tema que ocupa nuestra atención, no se evidencian,



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

lo que denota improvisación y vulneración de principios como el de planeación a que alude el Estatuto Anticorrupción en su Artículo 87, al igual que los de la Función Pública y del Control Fiscal constitucionalmente previstos en los Artículos 209 y 267.

Estudios que en el presente caso, son una herramienta para la toma de decisiones por parte de la Administración, que la conduzcan a determinar la alternativa de prestación del servicio público de aseo que ofrezca las mejores condiciones de eficiencia y menores costos en beneficio de la ciudad y los usuarios.

2.2 No hay duda, que de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, es viable que el Distrito Capital garantice la prestación del servicio público de aseo, a través de una empresa pública, sin impedir que otros prestadores operen en el mismo territorio, como quiera que de manera general se mantiene el régimen de libre competencia, por lo que la Administración no puede continuar por la vía de limitar la participación de éstos, sin ocuparse de surtir los procedimientos para garantizar la prestación del servicio con aplicación de los regímenes legalmente previstos de libre competencia ó de áreas de servicio exclusivo, lo que en práctica garantizaría no solo incremento en la cobertura a los usuarios de menores ingresos, sino eficiencia y bajos costos en beneficio de los mismos.

Con la expedición de la Ley 142 de 1994, se establece que es competencia de los municipios y distritos, en relación con los servicios públicos, asegurar que los mismos se presten a sus habitantes de manera eficiente, por empresas de servicios públicos o directamente por la Administración Central de manera excepcional, una vez se haya agotado el procedimiento dispuesto para tal efecto en su Artículo 6º y que ésta sea la mejor alternativa para la prestación del servicio.

No existe duda, que la única opción de exclusividad es la establecida en el Artículo 40 ibídem, que exige un proceso licitatorio, previa la verificación de motivos por parte de la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico – CRA, para la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los correspondientes contratos y con la justificación de un incremento en la cobertura del servicio a los usuarios de menores ingresos, opción que fue la acogida por su Administración, la que en criterio de esta Contraloría no se ha materializado, dado que a la fecha ni se han presentado los respectivos estudios ante la CRA, ni tampoco se ha estructurado en la práctica



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

el correspondiente proceso licitatorio.

Así las cosas, esta Contraloría entiende que el Distrito Capital, en su calidad de garante de la prestación del referido servicio, está en su derecho de participar activamente, a través de una empresa pública, como lo es la E.A.B., más no resulta comprensible que con el argumento de la defensa de lo público, se pretermita la observancia de la ley, que en el caso concreto exige que para otorgar la exclusividad en la prestación del servicio, debe mediar el correspondiente proceso licitatorio, previa la verificación de los motivos existentes para incorporar en los correspondientes contratos cláusulas que permitan dichas áreas.

Ahora bien, su Despacho conoce suficientemente que con respecto al tema de la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, el Distrito Capital, ha surtido diferentes procesos, los que no han resultado exitosos, veamos:

- Un proceso de licitación que como se sabe fue suspendido, por orden de la H. Corte Constitucional.
- Varios actos administrativos de declaratoria de urgencia manifiesta, a la que no se puede recurrir de manera indefinida, conforme lo ha expresado esta Contraloría en anteriores documentos.
- Si bien es cierto que fueron presentados ante la CRA los estudios para la verificación de motivos que permitieran la inclusión de áreas de servicio exclusivo, los mismos fueron devueltos por adolecer del correspondiente cierre financiero en el esquema propuesto.
- Se recurrió a sucesivas prórrogas de los contratos para la recolección, barrido y limpieza.
- No cumplimiento a lo ordenado por la H. Corte Constitucional, en cuanto a la inclusión y formalización de la población recicladora, así como ausencia de un efectivo control y seguimiento a la actividad de aprovechamiento de los residuos sólidos y a los recursos económicos dispuestos para la remuneración de aquellos.

En razón a lo anteriormente expresado, respetando la plena autonomía de su



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Despacho en la toma de decisiones, y sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la función pública Constitucional de Control Fiscal delegada por el Estado, con respecto a situaciones consolidadas, pongo en su conocimiento los referidos hechos, con la exclusiva pretensión que la Administración a su cargo adopte acciones efectivas tendientes a definir la modalidad de prestación del servicio de aseo más favorable para la ciudad y de esta manera, se ponga punto final a la transitoriedad del modelo actualmente aplicado, más aún cuando está claro que no se puede impedir la participación de terceros interesados en el marco de los regímenes legalmente previstos de libre competencia ó de áreas de servicio exclusivo, lo que en últimas garantizaría la cobertura total del servicio con eficiencia y precios competitivos en beneficio de los usuarios.

Cordial saludo,

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyectó:
Revisó:
Aprobó:
Revisó y ajustó:

Álvaro George Páez, Gerente
Liliana Medina Páez, Subdirectora Acueducto y Saneamiento Básico
Joelx Castro Suárez, Directora Sector Servicios Públicos
Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora