

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL
Modalidad Especial**

**CONTROL POSTERIOR EXCEPCIONAL UNIDAD ADMINISTRATIVA
ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ - UAESP**

**CGR- CDMA No 080
Marzo de 2012**

Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Jorge Enrique Cruz Feliciano

Director de Vigilancia Fiscal

Mauricio A. Peñarete Ortiz

Responsable Subsector

Eduardo Tapias Martínez

Supervisora

Luz Mira Rojas Zambrano

Equipo de auditores

Genny Raquel Caycedo R.
Diana Lorena Rojas Blanco
Ivonne Janeth Guerrero C.
Arianita Ingrid Buitrago G.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. ANTECEDENTES	5
1.1 EJERCICIO DEL CONTROL EXCEPCIONAL	5
1.2 SUJETO DE CONTROL	8
1.3 PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE ASEO - RBL	8
2. CARTA DE CONCLUSIONES	11
2.1 ALCANCE DE LA AUDITORIA	13
2.2 CONCEPTO SOBRE EN ANÁLISIS EFECTUADO	13
2.3 RELACION DE HALLAZGOS	21
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	22
3.1 IMPACTOS LEGALES, ECONÓMICOS, AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA PRÓRROGA DE LOS CONTRATOS C-4053/03, C-4054/03, C-4055/03 Y C-4069/03 SUSCRITOS POR LA UAESP	22
3.2 ESTRUCTURACION DEL NUEVO PROCESO DE LICITACION PUBLICA PARA LA CONCESION DE LOS SERVICIOS DE RBL	30
3.3 MANEJO DE LOS RECURSOS DE LA BOLSA GENERAL DEL ESQUEMA DE ASEO	45
Anexos	65

1. ANTECEDENTES

1. ANTECEDENTES

1.1. EJERCICIO DEL CONTROL EXCEPCIONAL

El artículo 267 de la Constitución Política, establece que *el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación y que éste se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley, así mismo, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.*

De la misma manera, el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, señala que *la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, entre otros, a solicitud de cualquier comisión permanente del Congreso de la República.*

El artículo 5, numeral 7 del Decreto Ley 267 de 2000, faculta a la Contraloría General de la República para *advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.*

Finalmente, la Resolución Orgánica No.6069 de 2009, establece la competencia para el conocimiento, admisión y trámite para el ejercicio del control fiscal posterior excepcional en la Contraloría General de la República.

La Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, profirió el Auto No. 000844 del 25 de noviembre de 2010, teniendo en cuenta los siguientes hechos:

1. La Comisión cuarta del Senado de la República presentó solicitud de control excepcional sobre las cuentas y contratos de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá, especialmente sobre los contratos de recolección, barrido y transporte de residuos sólidos al sitio de disposición final...”
2. Con oficio de radicado No.2010EE66184 del 28 de agosto de 2010, la Contraloría General de la República solicitó complementación en el sentido de precisar el asunto objeto de control excepcional, indicando los contratos o cuentas, vigencia, entre otros, teniendo en cuenta que los contratos relacionados hacen referencia a concesiones.

3. A lo anterior, la Comisión Cuarta del Senado de la República mediante oficio COMIV-196-10 de del 30 de septiembre de 2010 y radicado en la CGR el 5 de octubre de 2010 dio respuesta en los siguientes términos: “...Respecto al asunto objeto de control excepcional es *sobre los impactos legales, económicos, ambientales y sociales de la prórroga de los contratos C-4054/04, C-4053/03; C-4055/036 y C-4069/03.*”
4. Mediante oficio radicado 2010EE71356 del 22 de octubre de 2010, se requirió a la Contraloría Distrital informe de las actuaciones adelantadas y el estado de las mismas, en el tema referente a los impactos legales, económicos, ambientales y sociales, de la prórroga de los contratos C-4053/03, C-4054/03, C-4055/03 y C-4069/03 suscritos por la Unidad Administrativa Especial de Servicios de Bogotá - UAESP.
5. La Contraloría Distrital de Bogotá dio respuesta mediante oficio radicado 2010ER95968 del 12 de noviembre de 2010 indicando que *los contratos relacionados no han sido objeto de auditoría, teniendo en cuenta que dichos concesionarios son objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos.*

La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, numeral 7 del artículo 24 y artículo 81 de la Ley 617 de 2000, y la Resolución Orgánica 6069 de 2009, profirió los Autos No.000844 del 25 de noviembre de 2010, en el cual resolvió admitir y autorizar la realización del control excepcional solicitado y comisionar a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente para que adelante el proceso auditor.

6. Mediante oficio radicado No.2010EE79179 del 29 de noviembre de 2010, se comunicó al señor Contralor de Bogotá la decisión adoptada y se le solicitó abstenerse de conocer o seguir conociendo el trámite o las actuaciones relacionadas directamente con el objeto del control excepcional, suspender los actos o procesos de carácter fiscal en curso referidos a los mismos y remitir lo actuado en el estado en que se encuentre a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República.
7. El 9 de diciembre de 2010, la Contralora Delegada para el Medio Ambiente, mediante Memorando de Encargo radicado No.2010IE68451, asignó Proyecto de Control Posterior Excepcional sobre los impactos legales, económicos, ambientales y sociales de la prórroga de los contratos C-4053/03, C-4054/03, C-4055/03 y C-4069/03 suscritos por la UAESP.

8. Mediante Auto 000234 del 2 de marzo de 2011, se modifica el numeral segundo del Auto No. 000844 del 25 de noviembre de 2010 y en consecuencia, se amplía el alcance del control excepcional al proceso de estructuración de la licitación pública que debe adelantar la UAESP para los servicios de recolección, barrido y limpieza de la ciudad de Bogotá.
9. Mediante Auto 000475 del 12 de marzo de 2011, se modifica el numeral segundo del Auto No. 000844 del 25 de noviembre de 2010, en el sentido de ampliar el control excepcional al proceso de estructuración de la licitación pública que debe adelantar la UAESP para los servicios de recolección, barrido y limpieza de la ciudad de Bogotá y sobre los recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo, la legalidad de los gastos realizados con cargo a estos recursos y el manejo que conforme a la naturaleza de los mismos debe darse acorde con lo establecido en la Ley 142 de 1994.
10. Mediante oficio IE40216 del 30 de junio de 2011, suscrito por la Contralora Delegada para el Medio Ambiente, se da alcance al memorando de encargo del Control Excepcional a la UAESP radicado 2010IE68451 del 09 de diciembre de 2010, en el sentido que el Comité de Evaluación Sectorial No 29 del 28 de junio de 2011, tomó la decisión de ampliar la fecha de terminación de la auditoría hasta el 31 de agosto de 2011, fecha en la que el informe final debe estar aprobado, firmado, liberado y remitido a los sujetos involucrados.
11. Mediante oficio IE60188 del 30 de septiembre de 2011, suscrito por la Contralora Delegada para el Medio Ambiente, se da alcance al memorando de encargo del Control Excepcional a la UAESP radicado 2010IE68451 del 09 de diciembre de 2010, en el sentido que el Comité de Evaluación Sectorial No 55 del 21 de septiembre de 2011, aprobó modificar la fecha de terminación de la auditoría para el 28 de octubre de 2011.
12. Mediante oficio 2011IE69034 del 11 de noviembre de 2011, suscrito por la Contralora Delegada para el Medio Ambiente, se da alcance al memorando de encargo del Control Excepcional a la UAESP en el sentido de informar que El Comité de Evaluación Sectorial No. 60 aprobó modificar la fecha de terminación de la auditoría del asunto para el 7 de diciembre de 2011.
13. Con oficio 2011IE 75928 del 14 de diciembre, se amplía el término de ejecución hasta el 30 de diciembre de 2011.
14. El 23 de diciembre de 2011 por orden de la señora Contralora General se suspendieron todos los procesos auditores en curso en la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

15. La suspensión fue levantada por el Contralor Delegado para el Medio Ambiente el 12 de enero de 2012.

16. El Comité de Evaluación Sectorial en reunión del 20 de enero de 2012 amplió la fecha de terminación de la auditoria a la UAESP hasta el 29 de febrero de 2012.

1.2. SUJETO DE CONTROL¹

La Unidad Administrativa Especial Servicios Públicos – UAESP, forma parte de la estructura administrativa de Bogotá Distrito Capital. El régimen político, fiscal y administrativo de la UAESP, está determinado entre otros, por la Constitución Política de Colombia, el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto Nacional No. 111 de 1996 compilador de las normas orgánicas de presupuesto.

El Concejo Distrital por medio del Acuerdo No. 257 del 30 de noviembre de 2006, dispuso la transformación de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP), por la actual Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).

De esta manera la UAESP está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat; tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y el servicio de alumbrado público.

1.3. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ASEO - RBL

La Ley 142 de 1994, establece el régimen de servicios públicos domiciliarios en el marco de lo dispuesto en la Constitución Política y para tal propósito prevé la necesidad de garantizar el acceso a los servicios públicos a toda la población, a través de una prestación eficiente en condiciones de libre competencia, donde no se permita el abuso de posición dominante.

Con miras a lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios de recolección, barrido y limpieza del servicio público de aseo, con la expedición de la Ley 632 de 2000, se posibilita *la asignación de áreas de servicio exclusivo mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de*

¹ Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos 2010

licitación pública², procedimiento con el cual se garantizará la competencia. El esquema de celebración de contratos de concesión que contengan ASE's es reglamentado con el Decreto 891 de 2002

Es competencia de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, *regular monopolios y promover la competencia del sector, evitando abusos de posición dominante e impulsando la sostenibilidad del sector y la prestación de servicios de calidad con tarifas razonables y amplia cobertura.* Para tal efecto, ha expedido la Resolución CRA No. 151 de 2001, por medio de la cual regula de manera integral los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de la cual se suscribieron los contratos de recolección, barrido y limpieza que estuvieron vigentes hasta septiembre de 2011.

En el 2003 la UAESP expidió las Resolución No. 113, donde adoptó el *Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del servicio de aseo y el Reglamento Técnico y Operativo para la concesión del servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital, respectivamente.*

En el año 2005, se expidieron las Resoluciones CRA No. 351 y 352 que establecen los *regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas y se definen los parámetros para la estimación del consumo en el marco de la prestación del servicio público domiciliario de aseo.*

El día 15 de julio de 2003 se suscribieron los contratos de concesión Nos. 53, 54 y 55 con las firmas Consorcio Aseo Capital S.A. Empresas de Servicios Públicos de Carácter Privado "Aseo Capital S.A. E.S.P.", Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P., Aseo Técnico de La Sabana S.A. E.S.P. ATESA, respectivamente y el día 28 de agosto de 2003 el contrato No. 69 con la firma Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., todos con el objeto de prestar los servicios de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en las Áreas de Servicio Exclusivo – ASE's a cada uno asignadas.

La prestación del servicio, de conformidad con la CLAUSULA 5 de los contratos, era inicialmente por siete (7) años contados a partir del Acta de Iniciación, hecho que sucedió el 15 de septiembre de 2003 para el caso de los cuatro contratos con la posibilidad de ser prorrogados por un (1) año, una vez determinada su conveniencia por parte de la Administración Distrital, previa autorización de la

² Figura desarrollada por la Ley 80 de 1993 "Estatuto de la Contratación Estatal".

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, respecto de la inclusión de cláusulas de ASE`S en los contratos por el periodo adicional.

Mediante oficio No.2010EE4943 de 28 de mayo de 2010, la UAESP solicitó a la CRA, ampliar la vigencia de las ASE`s por un término de seis (6) meses, esto es, hasta el 15 de marzo de 2011, en atención a que los contratos de concesión vigentes vencían el 15 de septiembre de 2010 y que el tiempo estimado por la Unidad para adelantar el proceso licitatorio superaba este límite.

El 10 de septiembre de 2010 se expidió la Resolución CRA No. 512 por medio de la cual, la Comisión resolvió ampliar por un (1) año el término de vigencia de las ASE`s.

Una vez cumplido este requisito, el 15 de septiembre de 2010, la Unidad procedió a prorrogar el plazo de ejecución de los contratos por un término de nueve (9) meses contados a partir del 16 de septiembre del mismo año.

En el oficio referido anteriormente, la Unidad solicitó la verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas que otorguen ASE`s para la prestación del servicio público de aseo en Bogotá D.C., en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 891 de 2002.

Mediante Resolución CRA No. 541 del 9 de febrero de 2011, la Comisión dio por verificadas las condiciones para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que se suscriban para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital de Bogotá por un término de hasta ocho (8) años contados a partir de la suscripción de las actas de inicio.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

GUILLERMO RAUL ASPRILLA CORONADO

Director General

Unidad Administrativa Especial de Servicio Públicos – UAESP

ALEJANDRO IVÁN GUALY GUZMÁN

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Bogotá D. C.

Respetados doctores Asprilla y Gualy:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y la solicitud expresa de la Comisión Cuarta del Senado de la República, practicó Auditoría Especial modalidad Excepcional con sujeción a la Guía Gubernamental con Enfoque Integral sobre los impactos legales, económicos, ambientales y sociales de las prórrogas de los contratos C-4053/03; C-4054/03; C-4055/03 y C-4069/03, suscritos por la Unidad Administrativa Especial de Servicio Públicos – UAESP; igualmente al proceso de estructuración de la licitación pública que debe adelantar la UAESP para los servicios de recolección, barrido y limpieza de la ciudad de Bogotá; sobre los recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo; la legalidad de los gastos realizados con cargo a estos recursos y el manejo que conforme a la naturaleza de los mismos debe darse acorde con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada a la Contraloría General de la República, para su análisis y evaluación. La de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral prescritos por la Contraloría General de la República, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La Auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan los procesos auditados y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente

documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

2.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El proceso de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral modalidad Especial se practicó sobre los impactos legales, económicos, ambientales y sociales de las prórrogas de los contratos C-4054/03; C-4055/03, C-4053/03 y C-4069/03 suscritos por UAESP de Bogotá, mediante evaluación con criterio integral de las prórrogas realizadas en la vigencia 2010, determinado si las mismas se ajustaron a las normas de contratación vigentes, a los procedimientos internos de la Unidad Administrativa así como a las cláusulas de los respectivos contratos; igualmente, establecer si con estas prórrogas se actualizaron los costos con base en unos factores de valoración definidos por las autoridades competentes y estimar el impacto económico, ambiental y social con ocasión de las mismas.

La evaluación se hizo extensiva al proceso de estructuración de la nueva licitación pública que debe adelantar la UAESP para los servicios de recolección, barrido y limpieza de la ciudad de Bogotá y sobre los recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo; de igual manera, a la legalidad de los gastos realizados con cargo a estos recursos y al manejo que conforme a la naturaleza de los mismos debe darse acorde con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

La auditoria incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimiento aplicables, para lo cual se analizaron los pliegos de condiciones, los contratos mencionados anteriormente y la justificación de las prórrogas que llevaron a la Unidad a continuar prestando el servicio de RBL con la misma metodología tarifaria, sin los beneficios económicos, sociales y ambientales, que puede traer el nuevo proceso licitatorio.

Las observaciones se dieron a conocer en el transcurso de la auditoría y con el informe preliminar, cuyas respuestas fueron analizadas e incorporadas en el presente informe.

2.2 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Como resultado de la auditoria adelantada, la CGR conceptúa que los términos en los que se llevó a cabo las actividades tendientes a realizar la licitación pública para la contratación de concesionarios para la prestación del servicio aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza, evidencian, que la gestión realizada por la Administración de la UAESP, fue deficiente y carente de una adecuada planeación, lo que conllevó a la prórroga de los contratos de concesión

de RBL hasta el 15 de septiembre de 2011, con lo cual se privó a los ciudadanos de la capital de los beneficios tarifarios que se plantean en el nuevo esquema regulatorio.

Lo anterior, generó impactos legales, económicos, ambientales y sociales originados por las prórrogas de los contratos, C-4053/03, C-4054/03, C-4055/03 y C-4069/03 suscritos por la UAESP y desde luego la ampliación del término de las vigencias de las Áreas de Servicio Exclusivo – ASE´s para el Distrito Capital hasta el 15 de septiembre de 2011. Tales impactos se relacionan con la pérdida de beneficios que se establecían en el nuevo esquema para los habitantes del Distrito Capital, entre los cuales cabe señalar:

- Reducción promedio de tarifas cercanas a un 19%, toda vez que la aplicación de la nueva metodología (Resolución 351 de 2005), genera una reducción de las tarifas techo.
- Mejoramiento en las condiciones de prestación del servicio
- Establecimiento de condiciones de emisión de ruido, calidad de aire y calidad de agua, como mecanismos de prevención de contaminación ambiental.
- Frecuencias superiores a las establecidas por la normatividad vigente para la prestación del servicio ordinario de aseo,
- Fortalecimiento de la actividad de gestión social que desarrollará el concesionario
- Implementación del Sistema de Información Integral de Servicio Público de Aseo – SIISA
- Mejoramiento de los procesos de atención al suscriptor,
- Definición de cada una de las cuentas objeto de remuneración y los plazos y procedimientos de liquidación y pago.
- Simplificación del esquema de centros de pagos por uno de cuentas,
- Desarrollo de indicadores de gestión y calidad.

En lo económico, con base en el comportamiento de las tarifas con el esquema que estuvo vigente hasta el 15 de septiembre de 2011 y con el escenario del esquema de facturación que se proponía, teniendo en cuenta información proyectada por la UAESP, los usuarios y/o suscriptores retribuyeron durante el año de la prórroga una cuantía aproximada de \$365.422 millones, en tanto que en el nuevo esquema tarifario, el recaudo sería aproximadamente de \$289.061 millones, lo que significa una reducción promedio de la tarifa a pagar por el usuario del 20.9%, que equivalen a \$76.361 millones aproximadamente, monto que los usuarios y/o suscriptores pagaron por efecto de las prórrogas de los contratos en los que se conservó el esquema tarifario anterior.

Por otra parte, las condiciones establecidas en la Resolución CRA 351 de 2005 contienen beneficios para la administración de los recursos, con lo cual entre otros

aspectos, se simplifica el esquema de centros de pago por uno de cuentas, como también las liquidaciones y pagos al interior del modelo, de forma que se minimizan costos de transacción lo que redundará positivamente en la gestión de todos los agentes, beneficiando igualmente a los usuarios.

Respecto de las condiciones técnicas y ambientales, como resultado de las prórrogas, no fue posible implementar el nuevo Reglamento Técnico Operativo, con mejoras en cuanto al alcance y calidad en la prestación del servicio, por cada uno de los componentes,

En cuanto a las condiciones técnicas y ambientales, la utilización de maquinaria y equipos de última tecnología, mejoramiento de la gestión ambiental en los procesos de RBL, por cuanto se adoptan mecanismos de prevención orientados al control de la contaminación auditiva, calidad del aire y calidad del agua que deben observar las nuevas concesiones.

En el tema social no se perciben los incentivos a los usuarios en las buenas prácticas para el manejo integral de los residuos sólidos, a través de la información, divulgación y capacitación.

No habrá descuentos por ineficiencia, mediante el cual, de acuerdo con la calidad del servicio se aplicará un porcentaje de descuento sobre la totalidad del recaudo en cada ASE.

Implementación de acciones a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado

La estructuración del fallido proceso de licitación para la prestación del servicio de recolección, barrido y limpieza de la ciudad de Bogotá se inició en el año 2008 con la suscripción por parte de la UAESP, de cuatro contratos por valor de \$253.7 millones, financiados con recursos del presupuesto de gastos e inversiones de la vigencia 2008 de la UAESP con cargo a *inversión directa* - proyecto *Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región*.

Posteriormente, entre el 27 de febrero y el 14 de septiembre de 2009, se suscribieron 55 contratos mediante los cuales se conformó el llamado “Grupo Estructurador”, que posteriormente se complementó con la firma de 15 contratos más, en el periodo comprendido entre el 16 de septiembre de 2009 y el 28 de octubre de 2010.

Por concepto de los 70 contratos, se ejecutaron \$2.028 millones cuya fuente de financiación fue la Bolsa General del Esquema de Aseo conformada por los

recursos de la tarifas de aseo que pagan los usuarios. Tales contratos fueron distribuidos entre los diferentes componentes de la siguiente manera: 46 contratos abordan el componente técnico – operativo, 10 el componente jurídico – legal, 6 el componente económico – financiero, 2 el componente ambiental, 3 integran todos los componentes anteriores y otros 3 tienen por objeto aspectos logísticos, 2 para arrendamiento de oficinas y 1 para transporte.

Adicionalmente, la Unidad suscribió los contratos No. 399 de 2009 y 237 de 2010, con la firma Consultores Económicos y Financieros de Colombia – CEFINCO S.A., por \$261 y \$348 millones, respectivamente.

En cumplimiento del Decreto 891 de 2002, mediante oficio de fecha mayo 28 de 2010, suscrito por la Directora de la UAESP, con radicado No.2010EE4943 y recibido en la misma fecha en la CRA, la Unidad solicita:

- 1. La verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas con la figura de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE's para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá.*
- 2. La ampliación de la vigencia de las Áreas de Servicio Exclusivo – ASE's, de los actuales contratos de concesión por un término de seis meses.*
- 3. La autorización a la UAESP para iniciar en forma paralela al trámite que se surta en la CRA, las etapas previas al proceso de licitación pública.*

Este documento, se radicó en la CRA faltando tres meses y 19 días para el vencimiento del término de los cuatro contratos de concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza – RBL del Distrito Capital, por lo que la UAESP se vio en la necesidad de solicitar la ampliación de la vigencia de las ASE's

Además de que la gestión de la Unidad en el proceso de estructuración fue tardía, en el proceso de verificación de motivos por parte de la CRA se presentaron situaciones que dilataron aún más el inicio del proceso, tal como se detalla a continuación:

La información que allegó la UAESP se encontraba incompleta, toda vez que se hizo necesario darle alcance mediante oficio de fecha 8 de junio de 2010, con radicado No.2010EE5198, remitiendo un CD con los archivos que componen el modelo financiero asociado a la prestación del componente de RBL.

Lo anterior evidencia falta de precisión y estandarización de las directrices suministradas por la CRA para las entidades territoriales que solicitan la verificación de motivos, toda vez que se exigen documentos que no están expresamente señalados en el Art. 7 del Decreto 891 de 2002, ni en la reglamentación expedida con ocasión del Art. 6 de la misma norma.

Por otro lado, la ausencia de planeación, se puede evidenciar en los Planes del Acción de la UAESP para las vigencias 2008, 2009, 2010 y lo corrido del año 2011, de tal manera que una vez revisados fue posible establecer que la UAESP comunicó los cronogramas del referido proceso licitatorio, que permanentemente incumplió, a los señores miembros del Consejo de Bogotá como respuesta a solicitudes presentadas por éstos³.

En conclusión, los términos en los que se llevó a cabo el proceso de estructuración de la licitación pública para la contratación de concesionarios para la prestación del servicio público de aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza, evidencian que la gestión realizada por la UAESP fue deficiente y carente de una adecuada planeación, lo que conllevó a la prórroga de los contratos que estuvieron vigentes hasta el 14 de septiembre de 2011, con lo cual se privó a los ciudadanos de la capital de los beneficios derivados de una nueva licitación pública, durante los doce (12) meses de prórroga bajo el esquema de ASE's, situación que se sigue prolongando con el esquema actual de prestación del servicio, hasta tanto se adelante el proceso licitatorio y se adjudiquen los nuevos contratos de concesión.

Por otro lado, para la Contraloría General de la República, haber acudido a la figura de la urgencia manifiesta, para conjurar una posible emergencia sanitaria y garantizar la prestación del servicio público de aseo, conlleva posible *responsabilidad disciplinaria, ya que como ha quedado demostrado, en el presente caso se llegó a ella por falta de planeación y descuido en el ejercicio de la función pública, situación que doctrinariamente la Procuraduría General de la República ha considerado que de suyo produce reproche jurídico, particularmente desde la perspectiva disciplinaria*⁴.

Otros hechos evidenciados en la estructuración de la licitación:

- En el proceso de estructuración de la licitación se evidenció falta de planeación, teniendo en cuenta que, la UAESP tramitó ante la CRA la solicitud de verificación de motivos, faltando tres meses y 19 días para el vencimiento del término de los cuatro contratos de concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza – RBL del Distrito Capital.
- El proceso de verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas con la figura de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE's para la

³ Para este efecto se contó con la revisión de documentación que aportó la UAESP al Equipo Auditor, correspondiente a las vigencias 2009, 2010 y 2011, no incluyendo documentación de la vigencia 2008, por cuanto ésta no fue suministrada argumentando condiciones de archivo.

⁴ Nota Relatoria 48.56 Doctrina – Declaratoria de urgencia manifiesta para acudir a la contratación directa, publicado por la Procuraduría General de la Nación y citando a Guillermo Dávila Vinuesa.

prestación del servicio público de aseo, en la ciudad de Bogotá, demoró 8 meses y diez (10) días cuando la norma establece un plazo máximo de 30 días, debido entre otras razones, porque la CRA no ha reglamentado los artículos quinto, sexto y séptimo del Decreto 891 de 2002.

- Con la Resolución No. 113 de 2003 expedida por la UESP, se establecen cobros distintos de los originados por la prestación del servicio. Por lo anterior, con recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo, se efectuaron pagos durante el tiempo comprendido entre el mes de septiembre de 2003 y febrero de 2011, en cuantía de \$38.875 millones, para sufragar costos relacionados con actividades de planeación, supervisión y control del servicio de aseo, con posible contravención de las Resoluciones CRA 164 de 2001 y 235 de 2002, en las cuales se señala que “la UAESP no puede percibir recursos de las tarifas para cubrir actividades de planeación, supervisor y control del servicio público de aseo.
- Para la CGR la UAESP desconoció la constitución y la normatividad presupuestal al evidenciar que en el esquema bajo el cual se están manejando las tarifas que pagan los usuarios por el servicio público domiciliario de aseo, la Unidad ha realizado actos de ordenación del gasto sobre recursos que no figuran en su presupuesto.
- En lo que respecta al manejo de remanentes de la bolsa general del Esquema de aseo para el distrito capital, la CGR evidencia que después de haber retribuido a todos los concesionarios y otros centros de costos, varios de estos no contemplados en la regulación tarifaria de la CRA, se han venido generado excedentes, situación que demuestra que los pagos que hacen los usuarios son mayores a la remuneración que reciben los prestadores del servicio.
- Se desconoce lo estipulado en la Resolución CRA 151 de 2001, que señala: *“las personas que presten servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, no podrán efectuar cobros distintos de los originados por la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos u conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal”*
- Se resalta una situación que advierte la Contraloría Distrital y que podría incidir en el valor de las tarifas en el sentido que “tanto la CRA como la UAESP deberían considerar las eficiencias generadas al interior del servicio ordinario de aseo en Bogotá, para trasladar vía tarifa a los usuarios, los ingresos que se generan a partir de 2010 por concepto de certificados de reducción de emisiones “RED” producto de la explotación de biogás en

cuantía aproximada de \$6.000 millones, los cuales se incrementarán en la medida que se logre sobrepasar los niveles preestablecidos.”

- En el proceso licitatorio que fue declarado nulo por la Corte y con base en las Resoluciones CRA 351 de 2005 y CRA 541 de 2011, la CGR evidenció que el proyecto de reglamento comercial y financiero que se tenía previsto para las nuevas concesiones igualmente desconocía la prohibición de utilizar los recursos para planeación, control y supervisión con cargo a las tarifas del servicio público de aseo establecida expresamente en el numeral 8) de las consideraciones finales de la resolución CRA 541 DE 2011 por medio de la cual se dio por verificadas las condiciones para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que suscriba el Distrito para la prestación del servicio público de aseo.
- Respecto de los costos del servicio público de aseo, se evidencia que el proyecto de reglamento comercial y financiero suministrado a la CGR por la UAESP, incluía conceptos que no están definidos en la metodología para el cálculo de los costos del servicio público de aseo, que señaló la CRA a través de la Resolución 351 del 20 de diciembre de 2005 (Regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo.)
- Concretamente, el proyecto de reglamento comercial y financiero, incluía conceptos y costos que a juicio de la CGR, no hacen parte de la “gestión integral del servicio de aseo” y/o servicio integral de aseo”. Con ello, se estaba desconociendo las indicaciones de la CRA, contenidas en la Resolución 541 de 2011, en cuyo texto sobre las consideraciones finales, señala que la metodología tarifaria del servicio de aseo aplicable al nuevo proceso, es aquella contenida en la Resolución CRA 351 de 2005 y tendrá la misma vigencia de las ASES propuestas. Adicionalmente anota que, toda modificación tarifaria que pretenda realizarse deberá atenerse a lo previsto en el contrato y en la regulación vigente.
- Por otra parte, se evidenció en la estructuración de la fallida licitación, poco aporte a la promoción del manejo integral de los residuos sólidos. Concretamente, la fórmula tarifaria que se aplicaría y que surge de las Resoluciones 351 y 352 de 2005 de la CRA, no estimulaba el reciclaje. La alta remuneración del operador a las toneladas de residuos que lleva al Relleno, promueve el transporte y entrega de la basura para su disposición final y deja de lado el aprovechamiento de la misma, como estrategia para disminuir los costos del servicio de aseo.

- Lo anterior, teniendo en cuenta que además de la calidad del servicio y la cultura de la no basura, se debe fomentar el aprovechamiento, minimizar y mitigar el impacto en la salud y el ambiente, lo cual se debe realizar desde la generación hasta la disposición final, en todos los componentes del servicio de aseo.
- La CRA en el documento “*Bases de los estudios para la revisión del marco tarifario para el servicio público de aseo*”, de diciembre de 2010, señala que “*se requiere que el aprovechamiento se consolide como una alternativa de disposición final cuya remuneración se reconozca en la tarifa, para lo cual se deben incrementar los beneficios explícitos que los usuarios perciben en los casos en los cuales realizan actividades como separación en la fuente*”.
- La CRA propone revisar los costos inherentes a las rutas de residuos aprovechables, de manera que se generen incentivos positivos al reciclaje y a la separación en la fuente, con beneficios tanto para el prestador como para el usuario. Sin embargo, esta propuesta no fue plasmada en los documentos que la UAESP presentó para la nueva licitación.
- Por otra parte, según informes de la Contraloría Distrital los excedentes que se han venido formando en la Bolsa General del Esquema de Aseo, muestran que hay margen de maniobra para financiar la dignificación del trabajo de los recicladores. Además si se evita el “descreme” del reciclaje por grandes firmas particulares, se contará con otros medios para lograr el financiamiento del aprovechamiento sin afectar a los usuarios.
- La Superintendencia de Servicios Públicos, le ha solicitado a la UAESP, se aclare si a los usuarios de recolección y transporte de la ciudad e Bogotá les será reconocido el incentivo tarifario definido en el artículo 17 de la Resolución CRA 351 de 2005, respecto de los residuos aprovechables, toda vez que el costo del aprovechamiento genera una disminución del costo de tratamiento de disposición final promedio, que en última instancia es con base en el cual se establece la tarifa a cobrar a los usuarios.
- En relación con el manejo de los excedentes o remanentes, en el proyecto de reglamento comercial y financiero de la licitación que no culminó, se establecía que los excedentes que se presentaran después de atender los diferentes conceptos señalados serían devueltos a los suscriptores en proporción a los valores facturados.
- Los descuentos por ineficiencia del operador dependiendo de la calidad del servicio prestado, deberán realizarse a los usuarios vía tarifa, de acuerdo con los mecanismos que para el efecto defina la UAESP. Sin embargo, estos aspectos, no se mencionaban en el proyecto de Reglamento para la

Gestión Comercial y Financiera que se diseñó con ocasión del proceso de licitación que se venía adelantando para la prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo en el Distrito Capital.

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoria se establecieron siete (7) hallazgos administrativos, de los cuales cinco (5) tienen presunta incidencia disciplinaria y serán trasladados a las instancias competentes. Igualmente el Comité de Evaluación Sectorial solicitó la apertura de dos indagaciones preliminares relacionadas con el manejo financiero de los recursos de la bolsa general del Esquema de Aseo y sobre el impacto económico de la prórroga de los contratos de concesión. Indagaciones preliminares que fueron trasladadas a la Unidad Anticorrupción de la CGR.

2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

La UAESP y la CRA deben presentar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas, en lo de su competencia que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe.

Las acciones de mejoramiento o correctivas deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

El Plan de Mejoramiento debe ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI a la Delegada del sector Medio Ambiente, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, **de conformidad con la guía de Auditoria**

Bogotá, D. C,

JORGE ENRIQUE CRUZ FELICIANO
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

DVF: Mauricio Alberto Peñarete Ortiz
Coordinador: Eduardo Tapias M.
Supervisora: Luz Mira Rojas Z.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El Control Posterior Excepcional se adelantó sobre los impactos legales, económicos, ambientales y sociales de la prórroga de los contratos C-4053/03, C-4054/03, C-4055/03 y C-4069/03 suscritos por la UAESP, la estructuración del proceso de licitación pública para la concesión de los servicios de RBL, los recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo; la legalidad de los gastos realizados con cargo a estos recursos y el manejo que conforme a la naturaleza de los mismos debe darse acorde con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

3.1 IMPACTOS LEGALES, ECONÓMICOS, AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA PRÓRROGA DE LOS CONTRATOS C-4053/03, C-4054/03, C-4055/03 Y C-4069/03 SUSCRITOS POR LA UAESP

3.1.1 Impacto legal: cumplimiento de las normas de contratación, procedimientos internos y cláusulas contractuales, aplicables.

La prestación del servicio público domiciliario de aseo de Bogotá con cláusulas que incluían Áreas de Servicio Exclusivo se llevó a cabo hasta el 15 de septiembre de 2011 a través de los contratos de concesión No. C-4053/03, C-4054/03, C-4055/03 y C-4069/03 suscritos por la UAESP y prorrogados previa la autorización impartida por la CRA mediante Resolución No. 512 de 2010.

El Distrito Capital mediante Resolución 552 de 2011 declaró la urgencia manifiesta *“con el fin de dar continuidad a la prestación del servicio público de aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva”*.

Para el efecto celebró los contratos de concesión No. (s) C-157-2011, C-158-2011, C-159-2011 y C-160-2011, con los concesionarios LIME S.A. E.S.P., CIUDAD LIMPIA BOGOTA S.A. E.S.P., ATESA S.A. E.S.P. y ASEO CAPITAL S.A.E.S.P., respectivamente.

Es importante mencionar que dichos concesionarios corresponden a los mismos que venían prestando el servicio de recolección, barrido y limpieza del proceso licitatorio de 2003, y que suscribieron los contratos de concesión Nos. 53, 54, 55 y 69 de 2003, prorrogados hasta el 15 de septiembre de 2011.

Hasta el 15 de septiembre de 2011 los usuarios no habían percibido los beneficios contenidos en el esquema propuesto para el proceso licitatorio, no obstante, con la suscripción de los contratos emanados de la urgencia manifiesta los ciudadanos del Distrito Capital obtuvieron una disminución promedio del 15,22% en las tarifas del servicio de aseo, reducción que varía según el estrato socioeconómico.

Para la Contraloría General de la República, haber acudido a la figura de la urgencia manifiesta, para conjurar una posible emergencia sanitaria y garantizar la prestación del servicio público de aseo, conlleva posible *responsabilidad disciplinaria, ya que como ha quedado demostrado, en el presente caso se llegó a ella por falta de planeación y descuido en el ejercicio de la función pública, situación que doctrinariamente la Procuraduría General de la República ha considerado que de suyo produce reproche jurídico, particularmente desde la perspectiva disciplinaria.*

3.1.2 Impacto económico con ocasión de las prórrogas y su afectación en la estructura tarifaria.

De acuerdo con lo manifestado por la UAESP en el oficio radicado No. 2011EE1145 del 15 de febrero de 2011, los beneficios económicos asociados al proceso de licitación pública No. 01 de 2011 de RBL, se relacionaban con la preservación de la organización del mercado, evitando el fenómeno del descreme del mercado, situación en la cual los eventuales prestadores estarían interesados solamente en atender aquellos usuarios de los estratos altos que tienen la capacidad de pagar unas tarifas más altas. En este sentido el modelo estructurado para las nuevas concesiones permitía garantizar la prestación del servicio a todos los usuarios, especialmente a aquellos pertenecientes a los estratos más bajos.

Con la estructuración tarifaria de dicho proceso licitatorio, de acuerdo con las Res. CRA 351 y 352 de 2005, y la Res. CRA 482 de 2009, se lograría economías de escala en la prestación del servicio público de aseo, ya que se planteaba que la misma empresa que realiza la recolección en una zona es la misma que lleva a cabo el barrido y la limpieza de las áreas públicas, generando una situación costo eficiente en beneficio de todos los suscriptores y de la ciudad.

Los beneficios⁵ que destacaba la UAESP del proceso licitatorio que se intentó adelantar en el 2011, se resumen así:

“(…)

- *Reducción promedio de tarifas cercanas a un 19%, toda vez que la aplicación de la nueva metodología (Resolución 351 de 2005), genera una reducción de las tarifas techo, circunstancia que sin lugar a dudas, generará efectos positivos sobre la estructura de ingresos de los usuarios, y en el agregado, sobre el bienestar social.*

⁵ Oficios No.2011EE-00884 de febrero 7 de 2011 y No.2011EE-1145 de febrero 15 de 2011, suscritos por la Dra. Miriam Margoth Martínez Díaz, Directora General y el Dr. Gerardo Enrique Cuenca Melo, Director General (E). Oficio 20113000100671 recibido el 17 de noviembre de 2011, suscrito por JUAN CARLOS JUNCA SALAS, Director General de la UAESP.

- *Extensión del beneficio de este esquema a los centros poblados, escuelas rurales y los habitantes aledaños en una franja de 100 mts. a lado y lado del eje de las vías de acceso rurales, en aquellos lugares de reserva que han sido poblados, en aquellos lugares cercanos a centro poblados y en las áreas de expansión urbana.*
- *Inclusión en la nueva licitación, como requisito habilitante, de la participación de una organización de recicladores de segundo nivel de Bogotá, en el proponente y valorar el aprovechamiento producto de la Ruta de Recolección Selectiva, utilizando mano de obra perteneciente a este gremio.*
- *Mejoramiento en las condiciones de prestación del servicio, a través del cumplimiento de requisitos mínimos en maquinaria, equipo y herramientas de última tecnología aplicable al mercado colombiano.*
- *Establecimiento de condiciones de emisión de ruido, calidad de aire y calidad de agua, como mecanismos de prevención de contaminación ambiental.*
- *Incorporación de frecuencias superiores a las establecidas por la normatividad vigente para la prestación del servicio ordinario de aseo, garantizando la aplicación del criterio de área limpia por parte de cada operador y los beneficios ambientales para la ciudad y todos sus habitantes, de manera que se ejerce control sobre la salubridad pública y se minimizan posibles externalidades negativas.*
- *Fortalecimiento de la actividad de gestión social que desarrollará el concesionario y que tendrá como objetivo incentivar en los usuarios hábitos adecuados de manejo integral de los residuos sólidos, mediante la información, divulgación, capacitación, gestión comunitaria y gestión interinstitucional.*
- *Implementación del Sistema de Información Integral de Servicio Público de Aseo – SIISA, en el cual se manejará la información operativa, técnica, comercial y financiera de manera consolidada, unificada y en tiempo real, y que será administrado directamente por la UAESP, garantizando la supervisión y control total de la operación.*
- *Mejoramiento sustancial de ejes centrales de gestión, tales como los procesos de atención al suscriptor, que involucran los procedimientos de recepción, adecuada respuesta y trámite de recepción de Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes (PQRS).*

- *Mejoramiento del modelo de Bolsa de las concesiones, en los que hace referencia a la definición de cada una de las cuentas objeto de remuneración y los plazos y procedimientos de liquidación y pago.*
- *Simplificación del esquema de centros de pagos por uno de cuentas, como también la lógica de las liquidaciones y pago al interior del modelo, de forma que se minimicen costos de transacción y se impacte positivamente la gestión de todos los agentes, y por supuesto, se generen beneficios a los suscriptores.*
- *Desarrollo de indicadores de gestión y calidad que permitirán exigir el cumplimiento de estándares en la prestación del servicio y aplicar descuentos por ineficiencia.*

Con el fin de determinar los beneficios económicos asociados a una potencial reducción en las tarifas por la prestación del servicio público de aseo, la UAESP manifiesta que realizando un escenario hipotético de la continuidad del esquema de las concesiones, se obtiene una proyección de la información financiera entregada por el Centro Único de Procesamiento de Información Comercial – CUPIC. Proyección que se compara con el escenario de aplicación de la nueva metodología tarifaria del servicio público de aseo contenida en las Res. CRA 351 y 352 de 2005, y la Res. CRA 482 de 2009.

Para el caso del escenario que se aplicó en los contratos de concesión y sus prórrogas, se tomaron los datos reportados por el CUPIC para el recaudo del sistema de aseo, utilizando un supuesto porcentaje del 95% de recaudo, se estimó el valor de la facturación del servicio de aseo para los años reportados. Posteriormente se efectuó una proyección lineal para el 2010, de tal manera que se completara la información del escenario del esquema anterior.

Para conformar la información del escenario del nuevo esquema se partió de los datos de facturación del sistema de aseo estimados en el modelo financiero del servicio de aseo presentado a la CRA (Modelo Excel RBL, Libro Bolsa.xlsx), para los meses de septiembre a diciembre de 2010, y posteriormente se realizó una proyección hacia atrás de estos valores para completar la información para el año 2010.

Una vez completada la información de ambos escenarios se comparó para estimar la reducción de la facturación al pasar al esquema que se proponía.

Comportamiento de las tarifas con el esquema del proceso licitatorio 2003 y con el escenario del esquema de facturación que se proponía:

PROYECCIONES ESCENARIOS DE RECAUDO

Cifras en millones \$

ASE	EMPRESA	(\$) Recaudo Escenario actual de Prórroga	(\$) Escenario Nueva Licitación Res CRA 351/05	(\$) Diferencia Recaudo prórroga - nueva licitación	Variación (%)
ASE 1	LIME	78.137	57.463	20.674	26,46%
ASE 2	ATESA	63.918	47.098	16.820	26,31%
ASE 3	ASEO CAPITAL	65.922	42.621	23.301	35,35%
ASE 4	ASEO CAPITAL	46.802	42.944	3.858	8,24%
ASE 5	LIME	43.044	42.930	114	0,26%
ASE 6	CIUDAD LIMPIA	67.599	56.005	11.594	17,15%
TOTALES		365.422	289.061	76.361	20,90%

Fuente: UAESP. Respuesta radicado 2011EE1145 del 15/02/2011

De acuerdo con la información proyectada por la UAESP, con el actual esquema tarifario pactado en las prórrogas de las concesiones, tomando un techo base de recaudo del 95% en la facturación, los usuarios y/o suscriptores retribuyeron una cuantía aproximada de \$365.422 millones, en tanto que en el escenario de la aplicación del nuevo esquema tarifario, el recaudo sería aproximadamente de \$289.061 millones, lo que significaría una reducción promedio de la tarifa a pagar por el usuario del 20.9%, que equivale a \$76.361 millones aproximadamente, monto que los actuales usuarios y/o suscriptores pagaron por efecto de las prórrogas de los contratos de concesión que conservaron el esquema tarifario anterior.

La reducción en la tarifa a pagar por el usuario anteriormente descrita se interpreta bajo los supuestos de estabilidad del mercado, crecimiento de la demanda, cantidad de residuos producidos, índice de precios con crecimientos bajos y estables, entre otros.

De otra parte, la metodología de la CRA establece que el precio que se define es un precio que representa un precio máximo o precio techo. Es decir, que el operador del servicio de aseo al establecer sus costos y si estos están por debajo del valor techo, puede trasladar esta eficiencia al usuario. Por tanto, el concesionario debe ser eficiente para no trabajar con costos superiores a los permitidos.

De acuerdo con la Resolución CRA No. 271 de 2003, a partir de la suscripción de las nuevas concesiones, el concesionario actuaría como entidad tarifaria local; la tarifa a cobrar a los usuarios o suscriptores se establece acorde con lo dispuesto

en el parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, por lo anterior las tarifas y las fórmulas tarifarias resultantes de este proceso, sólo podrían ser modificadas por abusos de posición dominante, violación al principio de la neutralidad o abusos con los usuarios del sistema.

Así las cosas, los concesionarios que lleguen a seleccionarse en un nuevo proceso licitatorio deben sujetarse a los regímenes de regulación tarifaria y a la metodología que se debe utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y a las demás disposiciones contenidas en las Resoluciones CRA 351, 352 de 2005 y 482 de 2009.

Beneficios económicos de los contratos suscritos en el 2011 por 6 meses – como resultado de la declaratoria de urgencia manifiesta:

De acuerdo con lo manifestado por la UAESP, con la aplicación de la metodología tarifaria según Res 351 y 352 de 2005, se obtienen beneficios económicos en los contratos suscritos con ocasión de la declaración de urgencia manifiesta, esto es 16 de septiembre de 2011, frente a las facturadas con posterioridad a dicha fecha, obteniendo una reducción promedio del 15,22%, tal como se detalla a continuación:

Comparativo de tarifas

	Tarifas concesión 2003-2011	Tarifas a partir de sep/2011	Disminución
Estrato 1	\$ 3.851,71	\$ 3.619,63	6%
Estrato 2	\$ 7.703,41	\$ 7.239,27	6%
Estrato 3	\$ 10.913,17	\$ 10.255,63	6%
Estrato 4	\$ 12.839,02	\$ 12.492,64	3%
Estrato 5	\$ 27.323,67	\$ 19.892,39	27%
Estrato 6	\$ 32.370,87	\$ 27.370,18	15%
Reducción promedio			15,22%

El Comité de Evaluación Sectorial de la Delegada del sector Medio Ambiente, en sesión del 23 de enero de 2012, al analizar los resultados de la evaluación del impacto económico de la prorrogas evidencio la necesidad de abrir indagación preliminar.

3.1.3 Impacto ambiental: condiciones técnicas y ambientales no establecidas en las prórrogas.

Con las prórrogas de los contratos no ha sido posible implementar el nuevo Reglamento Técnico Operativo, con mejoras en cuanto al alcance y calidad en la prestación del servicio, para cada uno de los componentes, a saber:

- *Toda la maquinaria y equipos con los que el concesionario deberá ejecutar las actividades deben ser de última tecnología aplicable en el mercado colombiano.*
- *Los nuevos concesionarios tendrán la obligación de transmitir los datos del servicio, rutas, cubrimiento, fallas, en tiempo real para que la UAESP esté informada en línea sobre la calidad en la prestación del servicio.*
- *Mejoramiento de la gestión ambiental en los procesos de RBL, por cuanto se adoptan mecanismos de prevención orientados al control de la contaminación auditiva, calidad del aire y calidad del agua que deben observar las nuevas concesiones.*
- *Gestión social que desarrollará el concesionario, con el propósito de incentivar a los usuarios en las buenas prácticas para el manejo integral de los residuos sólidos, a través de la información, divulgación y capacitación.*
- *Los usuarios empezarán a pagar la recolección con base en la cantidad de basuras que produzcan, es decir, por peso y no como una tarifa fija como ocurre actualmente.*
- *Implementación de indicadores de gestión y calidad que permitan exigir la calidad en la prestación del servicio para cada uno de los componentes, bajo el concepto de integralidad definido como área limpia.*
- *Descuento por ineficiencia, mediante el cual, de acuerdo con la calidad del servicio se aplicará un porcentaje de descuento sobre la totalidad del recaudo en su ASE. Con base en la valoración y aplicación de los indicadores establecidos en el Reglamento Técnico Operativo para cada uno de los componentes del servicio, se aplicará el descuento por ineficiencia.*

El nuevo esquema propuesto trae igualmente beneficios derivados de la implementación del Sistema de Información Integral de Servicios de Aseo – SIISA, que por primera vez, integra el sistema de aseo y residuos hospitalarios en un único sistema de información con el cual se manejará la información operativa, técnica, comercial y financiera de manera consolidada, unificada y en tiempo real, administrado directamente por la UAESP, lo cual mejorará la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información, tanto para requerimientos internos, como para los organismos de control y de los usuarios

Gestión ambiental empresarial en un esquema de concesión del servicio

De acuerdo con los términos establecidos por la UAESP, en un esquema de concesión con ASEs, los concesionarios deberán desarrollar labores asociadas a la gestión ambiental enfocadas a la conservación del medio ambiente mediante la utilización de técnicas limpias, análisis preventivos y control de tipo ambiental en:

- *Análisis de aguas residuales domestica*
- *Análisis de agua residual industrial*
- *Análisis calidad del aire*
- *Análisis de ruido*
- *Monitoreo de agua freática*
- *Manejo de agua potable (limpieza tanques)*
- *Manejo de aguas lluvias (limpieza de canales internos)*
- *Prueba hermeticidad tanques de combustible*
- *Manejo de lodos de sistemas de tratamiento industrial*
- *Manejo de residuos sólidos peligrosos, aceites, trapos contaminados*
- *Mantenimiento de red de alcantarillado base de operaciones*
- *Otros*

3.1.4. Impacto social: consecuencias para la población y los usuarios por efecto de las prórrogas

La Corte Constitucional, en Sentencia T 724 de 2003, Acción de Tutela, previno en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, (...) *para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002 , respecto de los recicladores de Bogotá.(...)*

Sin embargo, en Auto 268 del 30 de julio de 2010 la Corte declaró el incumplimiento por parte de la UAESP de la sentencia T-724 de 2003, razón por la cual le ordenó expedir una nueva Adenda donde modificara las condiciones de la Licitación 001 de 2010 que tiene por objeto "(...) contratar la modalidad de concesión Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno sanitario Doña Juana –RSDJ de la ciudad de Bogotá, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de tratamiento y aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ provenientes del servicio ordinario de aseo: todo lo anterior, de conformidad con los parámetros

jurídicos, técnicos y financieros contenidos en el pliego de condiciones y sus anexos”.

Adicionalmente, este Auto contempló tres elementos que debían ser modificados en la Licitación 001 de 2010 para efectos de darle cumplimiento a la sentencia T-724 de 2003 como son:

- 1. El establecimiento de un requisito habilitante, consistente en la inclusión dentro de los proponentes de una organización de segundo nivel de recicladores.*
- 2. Tenerse en cuenta la participación accionaria de la organización de segundo nivel como criterio de calificación.*
- 3. Se incluya también, como criterio de calificación, el aprovechamiento de residuos sólidos, cosa que debía hacer especial énfasis en la mano de obra de la población recicladora a emplear en dicha actividad.*

No obstante lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la H. Corte Constitucional mediante auto No.183 del 18 de agosto de 2011, ordenó a la UAESP suspender la Licitación Pública No.001 de 2011 como medida cautelar, para estudiar el material probatorio por el presunto incumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte en Sentencia T-724 de 2003 y en el Auto 268 de 2010.

El 19 de diciembre de 2011, la Corte Constitucional dejó sin efecto la licitación de aseo en Bogotá al señalar que no se respetaron los derechos constitucionales de los recicladores y que las condiciones en los pliegos no respetan el principio de igualdad.

3.2. ESTRUCTURACION DEL PROCESO DE LICITACION PUBLICA PARA LA CONCESION DE LOS SERVICIOS DE RBL

La estructuración del fallido proceso de licitación para la prestación del servicio de recolección, barrido y limpieza de la ciudad de Bogotá se inició en el año 2008 con la suscripción por parte de la UAESP, de los contratos que se relacionan a continuación:

- Contrato No.09 de febrero 5 de 2008, suscrito con el objeto de: “Brindar soporte como profesional especializado en la estrategia del componente financiero de la gestión integral de residuos peligrosos, participar en el proceso de estructuración de la nueva concesión del servicio de aseo, en los componentes financieros, y análisis de los procesos de inversión para la

armonización dentro del nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Positiva”. El valor ejecutado del contrato fue de \$32.857.000

- Contrato No.248 de septiembre 4 de 2008, suscrito con el objeto de: “Prestar los servicios profesionales de asesoría a la Unidad, en los aspectos técnicos, económicos y regulatorios que se requiera, particularmente en el proceso de contratación del consultor para la estructuración de las áreas del servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital y evaluación de los productos entregados en el marco de la consultoría de estructuración como acompañamiento al grupo supervisor de la Unidad”. Valor ejecutado \$26.519.982
- Contrato No.287 de noviembre 10 de 2008, suscrito con el objeto de: “Prestar los servicios profesionales de asesoría, apoyo y acompañamiento y revisión en materia jurídica y contractual a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP en los procedimientos y la preparación de documentos requeridos en las licitaciones y concursos que deba adelantar la UAESP para i) la contratación de la estructuración del servicio de aseo en la ciudad, ii) la contratación del operador para la concesión de la disposición final de residuos sólidos en el RSDJ, y iii) la contratación del concesionario para el tratamiento de lixiviados en el RSDJ”. El valor ejecutado fue de \$27.375.000
- Contrato No.315 de diciembre 23 de 2008, suscrito con el objeto de: “Prestar sus servicios profesionales de asesoría jurídica especializada en la realización de todos los procesos de selección que requiera la Unidad para la celebración de los contratos de concesión, en todas las actividades que estén orientadas a la prestación de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas, de conformidad con la propuesta presentada por el contratista, que forma parte integrante del presente contrato”. El valor ejecutado fue de \$167.040.000

Estos recursos que en total suman \$253.7 millones, tuvieron su origen en el presupuesto de gastos e inversiones de la vigencia 2008 de la UAESP con cargo a *inversión directa* - proyecto *Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región*.

Entre el 27 de febrero de 2009 y el 28 de octubre de 2010 se suscribieron 70 contratos mediante los cuales se conformó el llamado “Grupo Estructurador”, .

La finalidad del Grupo estructurador fue la de “*conformar un equipo interdisciplinario que elabore el respectivo documento para presentar a la CRA para el otorgamiento de áreas de servicio exclusivo en Bogotá, incluyendo las áreas rurales del Distrito Capital de tal forma que se logre fortalecer el nuevo modelo a implementar*” para lo cual se suscribieron los contratos de prestación de servicios profesionales con perfiles de técnicos - operativos, legal, económico y financiero.

Por concepto de estos 70 contratos, se ejecutaron \$2.028 millones cuya fuente de financiación fue la Bolsa General del Esquema de Aseo conformada por los recursos de las tarifas de aseo que pagan los usuarios. Tales contratos fueron distribuidos entre los diferentes componentes de la siguiente manera: 46 contratos abordan el componente técnico – operativo, 10 el componente jurídico – legal, 6 el componente económico – financiero, 2 el componente ambiental, 3 integran todos los componentes anteriores y otros 3 tienen por objeto aspectos logísticos, 2 para arrendamiento y 1 para transporte.

Adicionalmente, la Unidad suscribió los contratos Nos. 399 de 2009 y 237 de 2010, con la firma Consultores Económicos y Financieros de Colombia – CEFINCO S.A., por \$261 y \$348 millones, respectivamente.

El Contrato 399 de 2009, suscrito con el objeto de prestar los servicios profesionales de asesoría financiera, económica y regulatoria en la Licitación 003 de 2009 o cualquiera relacionada con la concesión para la administración, operación y mantenimiento integral del Relleno Sanitario Doña Juana - RSDJ y en el proceso de estructuración de la licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo y de recolección de residuos hospitalarios en el Distrito Capital, financiado con recursos de inversión directa de la UAESP– proyecto *Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región*.

El Contrato 237 de 2010, tiene por objeto la prestación de los servicios profesionales de asesoría financiera, económica y regulatoria en la elaboración de los nuevos modelos, proyecciones y documentos requeridos por la CRA, posteriores a la solicitud UAESP de verificación de motivos para incluir Áreas de Servicio Exclusivo – ASE´s - y asesoría financiera y económica en el proceso de suscripción de una prórroga y adición a los contratos de concesión del componente de RBL vigentes, financiado con recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo.

Es importante considerar la relación que existe entre los bloques de contratación que han acompañado el proceso y los cambios de administración.

En el período comprendido entre el 2 de enero de 2007 y el 10 de enero de 2008, se desempeñó como Directora General, la Dra. Gloria Lucía Ospina Sórzano.

Entre el 10 de enero del 2008 y hasta el 20 de noviembre de 2008, se encargó en la misma Dirección a la Dra. Fabiola Ramos Bermúdez y bajo su administración se suscribieron los tres (3) primeros contratos por valor de \$307.3 millones, de los cuales se ejecutaron \$86.7 millones.

Posteriormente, y entre el 21 de noviembre de 2008 y el 15 de septiembre de 2009, se desempeñó en el cargo la Dra. Victoria Eugenia Virviescas Calvete, período en el cual se suscribieron contratos por un valor de \$1.574.5 millones, algunos de los cuales fueron adicionados, ejecutándose un total de \$1.588 millones

El 16 de septiembre del 2009, toma posesión del cargo la Dra. Miriam Margoth Martínez Díaz quien suscribe contratos por el valor de \$1.102.8 millones, adicionando recursos para un valor ejecutado de \$1.216.3 millones.

En cumplimiento del Decreto 891 de 2002, mediante oficio de fecha mayo 28 de 2010, suscrito por la Directora de la UAESP, con radicado No.2010EE4943 y recibido en la misma fecha en la CRA, la Unidad solicita:

4. *La verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas con la figura de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE's para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá.*
5. *La ampliación de la vigencia de las Áreas de Servicio Exclusivo – ASE's, de los actuales contratos de concesión por un término de seis meses.*
6. *Se autorice a la UAESP para iniciar en forma paralela al trámite que se surta en la CRA, las etapas previas al proceso de licitación pública.*

Este documento se radicó en la CRA faltando tres meses y 19 días para el vencimiento del término de los cuatro contratos de concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza – RBL del Distrito Capital, por lo que la UAESP se vio en la necesidad de solicitar la ampliación de la vigencia de las ASE's, como requisito para poder prorrogar los contratos de concesión existentes, situación que evidencia la falta de planeación y previsión por parte de la Unidad para iniciar con mayor antelación los trámites necesarios para obtener el pronunciamiento de la CRA sobre la verificación de la existencia de motivos para el otorgamiento de Áreas de Servicios Exclusivo, condición necesaria para poder abrir el proceso de licitación pública del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá.

Además de la gestión tardía de la Unidad, en el proceso de verificación de motivos por parte de la CRA se presentaron situaciones que dilataron el inicio de dicho proceso.

La revisión de la circularización de oficios entre la CRA y la UAESP, solicitando información y respondiendo los requerimientos formulados por la primera, permite

concluir la inexistencia de canales de comunicación adecuados que posibiliten el oportuno flujo de información para darle celeridad al proceso de verificación de motivos para la inclusión de cláusulas que otorguen áreas de servicio exclusivo, lo que permite advertir la inaplicabilidad del principio de coordinación y colaboración, consagrado en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, en virtud del cual: *“las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”*.

Esta situación se hace evidente en el oficio suscrito por la Directora General de la UAESP de fecha lunes 20 de diciembre de 2010, radicado No.2010EE10764 y recibido en la CRA el mismo día, como respuesta a requerimiento de Comisión de fecha 16 de diciembre de 2010 radicado No.20104100074131 recibido en la Unidad el día viernes 17 de diciembre del mismo año, en el cual señala expresamente *“(…) reiteramos respetuosamente nuestro ofrecimiento de efectuar una sesión de trabajo conjunta de manera que se aclaren los puntos sobre los cuales hubiese inquietud por parte del regulador, toda vez que a pesar de que la información que se ha entregado ha sido suficiente y contienen todos los datos y supuestos necesarios para la modelación financiera, por la complejidad y extensión de las variables, es posible que puedan existir dudas, por parte de su equipo técnico(…)”* (subrayado fuera del texto original); este espacio de discusión fue propuesto desde el 10 de junio de 2010, con oficio radicado No.2010EE5294, al inicio de este trámite.

Finalmente este proceso culmina con la expedición de la Resolución CRA No. 541 del 9 de febrero de 2011, por medio de la cual la Comisión da por verificadas las condiciones para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que se suscriban para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital de Bogotá por un término de hasta ocho (8) años contados a partir de la suscripción de las actas de inicio.

Por otro lado, la ausencia de planeación, se puede evidenciar en los Planes del Acción de la UAESP para las vigencias 2008, 2009, 2010 y lo corrido del año 2011, de tal manera que una vez revisados fue posible establecer que:

1. El Plan de Acción inicialmente propuesto para la vigencia 2008, contempla la siguiente estrategia: “Celebración de los contratos de concesión para la recolección, barrido, limpieza, corte de césped y poda de árboles”, que hace parte del objetivo específico de la Entidad: “Asegurar la continuidad en la prestación del servicio de recolección, barrido, limpieza, corte de césped y poda de árboles”, cuenta con dos actividades: “Contratar la consultoría para la estructuración de la nueva concesión de aseo” y

“Realizar el seguimiento a la consultoría para la estructuración de la nueva concesión”. Estableciendo para la primera un plazo comprendido entre el 1 de julio y el 15 de noviembre de 2008 y para el caso de la segunda entre el 15 de noviembre y el 31 de diciembre.

La evaluación del Plan, una vez terminada la vigencia, inexplicablemente no registra las dos actividades anteriormente señaladas y tampoco reportó la Entidad haber hecho modificaciones en este sentido al Plan de Acción inicialmente propuesto.

2. En cuanto refiere al Plan de Acción inicialmente propuesto para la vigencia 2009, como metas se registran: “Estudios del modelo de operación del servicio RBL realizados”, “Pliegos de condiciones y estudios previos disponibles para la contratación de la nueva concesión del servicio RBL” y “Estudios legales, técnicos, económico y financiero contratados y elaborados y documento técnico de soporte elaborado”, con los productos: “Elementos para la optimización del servicio RBL y sus componentes y mejora de condiciones de la concesión”, “Concesión del servicio RBL y sus componentes, optimizada” y “Estructura del modelo de operación del servicio RBL para la nueva concesión”, respectivamente. Estas tres metas, planean haberse alcanzado antes del 31 de diciembre de 2009

Adicionalmente, es necesario observar que, como indicador de estos productos, se estableció “100% Cobertura del servicio de RBL”, que no es ningún indicador, y de ninguna manera permite medir los productos anteriormente mencionados.

El documento de evaluación, en las alertas por no cumplimiento de actividades a cargo de la Dirección de Estrategia, registra: “Preparar la etapa contractual para la nueva concesión de la operación de los componentes asociados al servicio RBL y reciclaje y aprovechamiento” con proyectado del 100%, ejecutado del 0% y un cumplimiento del 0% y la observación: “Se decidió la entrega de los estudios de conveniencia y oportunidad (legales, técnicos, operativos, financieros y regulatorios) a comienzos del año 2010 ante la CRA. “

A pesar de ser responsables de estas metas, el Director de Estrategia, el Director Operativo y el Director Jurídico, tales incumplimientos no son tenidos en cuenta al momento de evaluar la Dirección Jurídica y tampoco generan ningún impacto en la evaluación de la Dirección Operativa RBL que es calificada con un cumplimiento del 100%

3. El Plan de Acción Institucional 2010 en su Meta 20 se propone: “Estructurar el nuevo modelo en la prestación del servicio de Recolección, Barrido y

Limpieza” y presenta como producto: “Modelo aprobado por CRA e implementado en la prestación del servicio”, estableciendo para su cumplimiento un plazo comprendido entre enero y julio del mismo año.

Aunque a 31 de diciembre de 2010 no se había decidido acerca de la solicitud de verificación de existencia de motivos que permitieran la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que se suscriban para la prestación del servicio público de aseo en Bogotá, la UAESP en la evaluación de su Plan de Acción califica como cumplido en un 100% este propósito.

4. En el Plan de Acción para la vigencia 2011, suministrado a la Comisión de Auditoría de la CGR, no se registra ninguna actividad puntual y específicamente dirigida a la adjudicación de los contratos de concesión para la prestación de los servicios públicos mediante licitación pública, ejercicio que demandará mayor atención, esfuerzos y recursos por parte de la Unidad.

Adicionalmente, es necesario señalar que la UAESP comunicó los cronogramas del referido proceso licitatorio, que permanentemente incumplió, a los señores miembros del Consejo de Bogotá como respuesta a solicitudes presentadas por éstos⁶ así:

Mediante oficio radicado con el No. 2009EE556 de fecha febrero 3 de 2009, la UAESP comunicó que:

“El cronograma previsto inicialmente por el Distrito para la concesión del servicio público de aseo para Bogotá, es el siguiente:

Fase Uno: Estructuración de los estudios para los componentes Técnico, Legal y Financiero. Tiempo estimado: 6 meses (Febrero a Julio de 2009)

Fase Dos: Solicitud de Verificación de Motivos ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 891 de 2002, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Tiempo estimado: 4 meses (Agosto a Diciembre de 2009)

Fase Tres: Licitación pública para la contratación de operadores. Tiempo estimado: 8 meses (Enero a Agosto de 2010)

⁶ Para este efecto se contó con la revisión de documentación que aportara la UAESP al Equipo Auditor, correspondiente a las vigencias 2009, 2010 y 2011, no incluyendo documentación de la vigencia 2008, por cuanto ésta no fue suministrada argumentando condiciones de archivo.

*Fase Cuatro: Proceso de Empalme entre operadores entrantes y salientes.
Tiempo estimado: Dos meses (Septiembre y Octubre de 2010)”*

Luego, mediante oficio radicado con el No. 2009EE2034 de fecha 20 de marzo de 2009, informó que:

“Fase Uno: Estructuración y elaboración de los estudios de los componentes Técnico, Legal y Financiero. Tiempo estimado: seis meses de Marzo a Agosto de 2009.

Fase Dos: Trámite para la expedición de la resolución de Verificación de Motivos, expedida por la CRA. Tiempo estimado: Cuatro meses de Septiembre a Diciembre de 2009.

Fase Tres: Licitación pública para la concesión a operadores del servicio de Aseo. Tiempo estimado: Siete meses de Enero a Julio de 2010.

Fase Cuatro: Proceso de Empalme. Tiempo estimado: Dos meses de Agosto a Septiembre.”

Posteriormente, el 22 de enero de 2010 y mediante oficio radicado con el No. 2010EE475, se informó que:

“Con respecto a la próxima apertura de la licitación del servicio de aseo, en su componente Recolección, Barrido y Limpieza RBL, actualmente estamos en el proceso de ajustes a los estudios a presentar a la CRA, para la aprobación de las Áreas de Servicio Exclusivo, una vez se tenga dicha aprobación se dará inicio al proceso de apertura de la licitación estableciendo el Plan y cronograma de trabajo.”

Esto permite observar la forma como gradualmente se fueron ajustando y disminuyendo los términos, hasta finalmente desconocer la necesidad de contar con esta herramienta de planeación.

En conclusión, los términos en los que se llevó a cabo el proceso de estructuración de la licitación pública para la contratación de concesionarios para la prestación del servicio público de aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza, evidencian que la gestión que ha realizado la Administración de la UAESP fue deficiente y carente de una adecuada planeación, lo que conllevó a la prórroga de los contratos que estuvieron vigentes hasta el 14 de septiembre de 2011, con lo cual se privó a los ciudadanos de la capital de los beneficios derivados de la nueva licitación pública y que se plantean en el nuevo esquema regulatorio, durante los doce (12) meses de prórroga bajo el esquema de ASE´s y

que se ha seguido prolongando porque no ha sido posible sacar adelante el proceso licitatorio para la adjudicación de los nuevos contratos de concesión.

H1 D1: Estructuración del proceso licitatorio

Es evidente la falta de planeación que ha acompañado el proceso licitatorio, teniendo en cuenta que la UAESP tramitó ante la CRA la solicitud de verificación de motivos faltando tres meses y 19 días para el vencimiento del término de los cuatro contratos de concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza – RBL del Distrito Capital, trámite que por su complejidad demanda mayor tiempo para estructurarlo y realizarlo respetando los principios y lineamientos establecidos en el Estatuto General de la Contratación Pública.

En este mismo sentido, y reafirmando la situación anteriormente expuesta, la UAESP se vio en la necesidad de solicitar en el mismo oficio la ampliación de la vigencia de las ASE's, como requisito para poder prorrogar los contratos de concesión existentes. Por otro lado, la información que allegó la UAESP a la CRA para la verificación de motivos para la asignación de Áreas de Servicio Exclusivo en los contratos de concesión, se encontraba incompleta, toda vez que se hizo necesario darle alcance mediante oficio de fecha 8 de junio de 2010, con radicado No.2010EE5198, *remitiendo un CD con los archivos que componen el modelo financiero asociado a la prestación del componente de RBL*; lo que disminuyó los ya reducidos términos del proceso licitatorio.

Lo anterior, ha tenido repercusiones de carácter económico, social y ambiental, que afecta a la comunidad bogotana y que va en contravía con los fines esenciales del Estado, previstos en el Artículo 209 de nuestra carta política y que a su vez, tiene efectos en la disminución tarifaria para los usuarios, cambios tecnológicos en pro del medio ambiente y la eficiencia, como también la inclusión de la población vulnerable en su rol de nuevo actor fundamental en el desarrollo del proceso.

Es de señalar, que el proceso de verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas con la figura de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE's para la prestación del servicio público de aseo, en la ciudad de Bogotá, demoró 8 meses y diez (10) días cuando la norma establece un plazo máximo de 30 días, debido entre otras razones, a que la CRA no ha reglamentado los artículos quinto, sexto y séptimo del Decreto 891 de 2002, en lo que se refiere a los estudios, criterios, parámetros y metodología con arreglo a los cuales verificará la existencia de motivos o condiciones previas para otorgar una o varias áreas de servicio exclusivo, los lineamientos generales y condiciones para que la entidad concedente pueda incluir cláusulas que tengan por objeto el otorgamiento de áreas de servicio exclusivo en los contratos respectivos y la metodología para que las entidades territoriales determinen y demuestren la viabilidad financiera,

económica y social del área o áreas de servicio exclusivo a otorgar, situación que afectó el desarrollo del proceso de verificación de motivos para la inclusión de ASE´s en la ciudad de Bogotá y por ende el inicio del proceso de licitación pública que debe adelantar la UAESP.

En la respuesta allegada por la UAESP el 28 de febrero de 2012 mediante oficio No. 20123000015781 y de fecha 27 de febrero, dentro de los argumentos presentados, en la página 4 manifiesta:

“(...) la UAESP planeó el proceso de verificación de existencia de motivos, con base en lo siguiente:

i. Con una antelación de tres meses y diecinueve días al vencimiento de los contratos de concesión, la UAESP entregó la documentación y modelos para que la CRA adelantara dicho procedimiento.

ii. La información remitida por la UAESP se ajustaba en un todo al contenido del artículo 7 del Decreto 891 de 2002. La planeación detallada del proceso de estructuración, la cual se refleja en el alto carácter técnico de la documentación que compone el proceso, da cuenta del trabajo consistente y detallado que llevó a cabo el Grupo Estructurador. No de otra forma se puede explicar que los requerimientos de información efectuados por la CRA a la UAESP sobre aspectos puntuales del modelo hayan sido contestados con solicitudes, en la mayoría de los casos, de revisar nuevamente la información entregada, pues allí estaba la respuesta.

(...)”

La UAESP no tiene en cuenta que el término para enviar los documentos a la CRA a fin de cumplir con lo que la norma le impone sobre verificación de motivos para la inclusión de las Ase`s, debe estar sujeto a un cronograma que tenga en cuenta los tiempos reales requeridos para adelantar un proceso de la licitación pública de esta magnitud y complejidad.

Tal como se manifiesta en el documento:

“(...) en el año 2002, la misma agencia regulatoria tardó tres (3) meses en dar por verificadas las Áreas de Servicio Exclusivo que dieron lugar a los contratos de concesión que estuvieron vigentes durante el período 2003 – 2011 (...)”

La UAESP se basó en esta única experiencia, término que para este caso no fue suficiente, es decir que faltó previsión para reconocer posibles situaciones particulares que hicieran más acertado el cálculo del tiempo requerido, y se limitó a remitir los documentos faltando solo 3 meses y 19 días para el vencimiento de los contratos, hecho que evidencia la deficiente planeación que acompañó este

proceso, máxime cuando estuvo previsto en las herramientas de planeación de la Entidad, (planes de acción), desde la vigencia 2008, como se explicó en párrafos anteriores.

Por otra parte el término de la CRA es de 30 días, pero en un proceso como este debe preverse el tiempo necesario que demanda posibles requerimientos y respuestas entre las dos entidades. No es sensato que la UAESP contara con la absoluta certeza de que la información suministrada por ella a la CRA fuera precisa, suficiente y no requiriera de ninguna ampliación, ajuste o modificación.

La UAESP, adicionalmente manifiesta en la página 3 del documento, que “(...) La solicitud de la ampliación se realizó en virtud de los tiempos que estaba tardando el estudio llevado a cabo por el regulador (...)” afirmación que no es cierta, toda vez que de acuerdo con el oficio 2010EE4943 del 28 de mayo, en la misma comunicación se realizó la solicitud de ampliación de las ASE´s, como lo informó la misma Entidad en el oficio 000931 del 8 de febrero de 2011, y como se puede ver en los considerandos de la Resolución CRA 512 de 2010: “Que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, UAESP, mediante comunicación con Radicado CRA 2010-32 .1-002833-2 del 31 de mayo de 2010, solicitó “(...) la ampliación de la vigencia de las Áreas de Servicio Exclusivo actuales por un término de seis (6) meses”.

Es pertinente señalar y reiterar que la CGR encuentra serias deficiencias de planeación por parte de la Unidad, no obstante, no desconoce las presuntas irregularidades en las que haya podido incurrir la CRA en el término utilizado para realizar la verificación de motivos para el establecimiento de las Ase´s y en la falta de reglamentación del Decreto 891 de 2002.

Revisada la respuesta recibida de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, fue posible concluir que no existen argumentos que desvirtúen el hallazgo presentado por la CGR pues, las Resoluciones CRA referidas, Nos.11 de 1996, 115 de 1999 y 151 de 2001, son anteriores a la expedición del Decreto No.891 de 2002 e insuficientes para reglamentar la misma disposición. Caso contrario, no existiría la necesidad de requerir información complementaria no relacionada en ninguna de las normas anteriormente citadas.

Por otro lado, el recuento presentado en el mismo oficio y que da cuenta de las comunicaciones entre la UAESP y esa Comisión, reitera lo expuesto en el hallazgo, de tal suerte que, a pesar de haber presentado la UAESP una primera solicitud a finales de mayo de 2010, la CRA considera que están reunidos los requisitos de documentación suficientes hasta el día 20 de diciembre del mismo año, conforme lo señala.

Por las anteriores consideraciones se ratifica el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para lo cual se dará traslado del mismo a las instancias competentes.

H2: Coordinación y colaboración

Si bien, la CRA se pronunció sobre la verificación de motivos que permiten la inclusión de cláusulas con asignación de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE’s en la ciudad de Bogotá, no atendió la solicitud de la UAESP de realizar reuniones para aclarar situaciones en virtud del principio de coordinación, a fin de garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, con base en lo señalado en el Art. 6º de la Ley 498 del 29 de diciembre de 1998 y que busca, entre otros propósitos, prestar colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y abstenerse de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

De conformidad con lo manifestado por la UAESP y la CRA, el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria conforme a la Ley 734 de 2002, se mantiene, pues en desarrollo del ejercicio de verificación de existencia de motivos para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo, la segunda desconoció el principio de coordinación que permitiera agilizar los trámites y facilitara el flujo de información entre las entidades, impidiendo concluir con mayor celeridad el proceso.

H3 D2: Contratación para la estructuración del modelo para la prestación del servicio de RBL

La Unidad a partir del año 2008 realizó una vasta gestión contractual con miras a la estructuración del modelo para la prestación del servicio público de aseo para el Distrito Capital. Inicialmente suscribió los contratos No.09 de febrero 5; N° 248 de septiembre 4, N° 287 de noviembre 10; N° 315 de diciembre 23, ejecutando un valor total de \$253.7 millones, de los \$560 millones inicialmente pactados, recursos que tienen su origen en el presupuesto de gastos e inversiones de la vigencia 2008, de la UAESP con cargo a *inversión directa* - proyecto *Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región*.

Posteriormente, se suscriben 70 contratos entre el 27 de febrero de 2009 y el 28 de octubre de 2010, con el propósito de conformar un equipo interdisciplinario que elabore el documento para presentar a la CRA. Para lo cual la Unidad ejecutó \$2.028 millones, cuya fuente de financiación fue la Bolsa General del Esquema de Aseo.

Adicionalmente, la Unidad suscribió los contratos Nos.399 de 2009 y 237 de 2010, con la firma Consultores, Económicos y Financieros de Colombia – CEFINCO S.A., por valores de \$261 y \$348 millones, respectivamente, financiados, el primero, con recursos de inversión directa – proyecto *Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región* y con recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo el segundo.

Sobre este particular, es pertinente señalar que por las obligaciones impuestas al contratista, su ejecución debió prorrogarse hasta el proceso licitatorio para la adjudicación de las concesiones de RBL, ya que este debía, entre otras actividades, *efectuar labores de acompañamiento durante todas las etapas del proceso licitatorio de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza.*

De acuerdo con el contenido de las carpetas que conforman el contrato 399 de 2009, no reposa en ellas la prórroga que permita al contratista cumplir con las obligaciones anteriormente referidas ni la modificación del contrato para excluir tales obligaciones.

Es necesario precisar que el seguimiento al manejo de los recursos propios de la UAESP fuente de financiación de los contratos mencionados, es competencia de la Contraloría de Bogotá D.C., a la cual se trasladarán para que sea objeto de investigación desde el punto de vista fiscal y de la misma forma se remitirá a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia. El hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria conforme a la Ley 734 de 2002, se mantiene,

H4 D3 : Incumplimiento de Contratos Grupo Estructurador

El 02 de octubre de 2009 la Directora General de la UAESP suscribió el contrato 399 con la firma CONSULTORES, ECONOMICOS Y FINANCIEROS DE COLOMBIA - CEFINCO con el objeto de “Prestar los servicios profesionales de asesoría financiera, económica y regulatoria en la licitación 003 de 2009 o cualquiera relacionada con la concesión para administración, operación y mantenimiento integral del RSDJ y en el proceso de estructuración de la licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo y de recolección de residuos hospitalarios en el Distrito Capital”, el mismo, contó con las obligaciones de: “**9.-** Prestar asesoría en el proceso de revisión de las preguntas y emisión de las respuestas relacionadas con proyecto de pliego que se publique relacionado con la licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios. **10.-** Prestar asesoría en la elaboración de los pliegos definitivos del proceso de licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza

de áreas públicas, recolección, y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios. 11.- Efectuar labores de acompañamiento durante todas las etapas del proceso licitatorio de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección, y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios, incluyendo las reuniones ante instancias tales como el Concejo Distrital, la Alcaldía Mayor del Distrito, Entes de Vigilancia, Control y Regulación, Audiencia de adjudicación de riesgos y todas aquellas surgidas en su desarrollo.”

Este contrato se suscribió por valor de \$261 millones, pactándose pagos mensuales por \$29 millones, valores que fueron cancelados entre los meses de noviembre de 2009 y septiembre de 2010, mediante Orden de Pago No.1863 del 6 de septiembre de 2010 y que corresponde a servicios prestados entre el 1 y 30 de junio del mismo año de conformidad con el último Informe Mensual de Ejecución de Contrato que fuera entregado por el contratista y radicado el 23 de agosto de 2010, de conformidad con factura de venta No. 0106 de fecha junio 30 de 2010.

Mediante oficio de fecha 16 de junio de 2010, suscrito por la Representante Legal de CEFINCO, se solicita a la Directora General de la UAESP la suspensión del contrato “Teniendo en cuenta que a la fecha no se ha dado inicio al proceso licitatorio de las nuevas concesiones del componente de recolección, barrido y limpieza del servicio público de aseo (...)”, Acta de Suspensión que se suscribió el día 2 de julio de 2010, y por el término comprendido entre el 2 de julio y el 2 de agosto de 2010. Posteriormente, y en fecha 29 de julio de 2010 se suscribió reinició y prórroga No. 01 al contrato, a partir del mismo día y prorrogado por el término de seis (6) meses, esto es hasta el 3 de febrero de 2011.

Finalmente, mediante comunicación de la Representante Legal de fecha 23 de febrero de 2010, se solicita a la Unidad la liquidación del Contrato No. 399 de 2009 “*ya que se dio el debido cumplimiento al contrato*”, a pesar de no haberse cumplido aún con las obligaciones Nos. 9, 10 y 11 de la Cláusula tercera del Contrato anteriormente transcritas. El día 18 de abril de 2010 se suscribió Acta de Liquidación de Contrato; sin que esto generara consecuencia alguna para el Contratista, en los términos establecidos en el clausulado del contrato debido a que el valor del contrato se pacto en forma global y no por ítems.

Es de observar que la situación anteriormente expuesta deja en evidencia la falta de planeación del ejercicio de estructuración de la actual licitación, y pone de manifiesto la permanente improvisación que acompañó este proceso; circunstancia que se encontró favorecida por la ausencia de un cronograma que acompañara el proceso de contratación del Grupo Estructurador.

Paralelamente, la revisión de los contratos del Grupo Estructurador, permitió determinar que son reiterados los casos en los cuales las obligaciones de los

contratistas no son desarrolladas a cabalidad, por cuenta de que durante el período de vigencia de su contrato no era posible atenderlas o durante todo el transcurso del mismo, no se presentaron requerimientos al respecto. Algunos ejemplos son:

- Contrato CPS-152 de 2009 en cuanto a *brindar apoyo jurídico y de gestión legal con el fin de revisar y establecer las competencias que en materia de mantenimiento de parques y preservación de los canales, quebradas y ríos, existen en cabeza de las diferentes entidades del Distrito.*
- En los Contratos Nos.491, 371, 485, 460, 475, 374, 452 y 486 de la vigencia 2009, no se cumplió con las obligaciones de los contratistas relacionadas con la elaboración de las respuestas a las solicitudes de aclaración efectuadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, en desarrollo del estudio de los documentos de verificación de motivos para el otorgamiento de Áreas de Servicio Exclusivo - ASE, en materia financiera, técnica y operativa.

Lo anterior, como consecuencia de una deficiente planeación, en relación con la programación y aprovechamiento de los recursos invertidos, toda vez que dentro del periodo de ejecución de los contratos, no se radicó el documento con el informe de verificación de motivos para el otorgamiento de las ASE´s ante la CRA por parte de la Unidad, por lo que no fue posible exigir el cumplimiento de estos ítems.

Frente a los hallazgos H3 D2 y H4 D3 la UAESP en su respuesta presenta una relación de los productos entregados por CEFINCO en el marco del Contrato 399 de 2009; respecto del contrato 152, en el informe no se describe el objeto contractual, sino que se presenta como una de las obligaciones establecidas y que no fue cumplida a cabalidad, específicamente la 7ª que corresponde a la descrita en el informe; en cuanto a los contratos 491, 371, 485, 460, 475, 374, 452 y 486, se aclara que lo manifestado por la CGR no es la declaratoria de incumplimientos sino que se establecieron obligaciones de imposible cumplimiento en estos contratos, lo que denota las debilidades en la planeación, por lo que el hallazgo administrativo se mantiene con posible incidencia disciplinaria conforme a la ley 734 de 2002 y será remitido a las instancias correspondientes para lo de su competencia.

3.3 MANEJO DE LOS RECURSOS DE LA BOLSA GENERAL DEL ESQUEMA DE ASEO ⁷

Para analizar este tema es necesario remitirnos a las Resoluciones CRA 151 de 2001, que trata sobre la regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, alcantarillado y aseo; la Resolución CRA 235 de 2002, que decide la solicitud de verificación de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos que suscriba el Distrito Capital de Bogotá y la Resolución 113 de 2003⁸, que adopta el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del Servicio de Aseo en el Distrito Capital.

Con base en el Artículo 1.3.10.1, de la Resolución CRA 151 de 2001, las personas que presten servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, no podrán efectuar cobros distintos de los originados por la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos u conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal.

En la sección 4.2.2 de la Resolución 151 se determina la metodología de cálculo de las tarifas máximas con arreglo a las cuales las entidades tarifarias locales deben determinar las tarifas de prestación del servicio ordinario de aseo en capitales de departamento y en municipios con más de 8.000 usuarios

Para el efecto se tendrán en cuenta los componentes, recolección y transporte de residuos sólidos, barrido y limpieza, y tratamiento y disposición final.

En concordancia con lo establecido por el artículo 126 de la Ley 142 de 1994, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico podrá, excepcionalmente, modificar los parámetros establecidos en las secciones 4.2.2 a 4.2.6 de la resolución, de oficio o a petición de parte, cuando sea evidente que se cometieron graves errores en su cálculo, de forma tal que se lesionan injustamente los intereses de los usuarios o de la persona prestadora; o que ha habido razones de caso fortuito o de fuerza mayor que comprometen en forma grave la capacidad financiera de la persona prestadora para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas; o que se demuestre ante la Comisión, mediante estudios, cambios en los parámetros establecidos por las secciones 4.2.2 a 4.2.6 de la resolución, o cambios en la calidad o localización del sitio de tratamiento y disposición final.

⁷ Este tema de posible incumplimiento se analizara con mayor profundidad en la indagación preliminar abierta por los gastos efectuados con cargo a la bolsa general de aseo.

⁸ Mediante Resolución 242 de 2008, el artículo 1 modifica el numeral 263 del artículo primero inciso 5 de la viñeta 5 de la página 35 de la Resolución UESP 113 de 2003 el cual quedara así: “ A la terminación del contrato de concesión, el saldo de la bolsa general del esquema que llegare a presentarse será transferido al nuevo esquema financiero de la siguiente concesión o a quien designe la UESP. Estos recursos serán destinados específicamente para financiar los contratos celebrados o que celebre la UESP para la gestión integral de Aseo.”

En relación con los términos “*gestión integral del servicio de aseo*” y “*servicio integral de aseo*” el 27 de diciembre de 2010 la CRA, informa a la UAESP que los términos no se encuentran definidos en la ley ni en la reglamentación, ni en la regulación vigente relacionado con el servicio público de aseo. Sin embargo, precisa que el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001, definió al servicio público, como el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplica esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos.

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y área públicas, de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

No obstante lo anterior, en el numeral 2.6 de la Resolución No. 113 de 2003, establece los siguientes centros de costos relacionados con la prestación del servicio, indicando que se financian con recursos de la bolsa general del esquema de aseo:

- *Disposición final, tratamiento y aprovechamiento.* Corresponde los costos e inversiones relacionados con la operación del relleno sanitario en lo relacionado a la disposición de residuos, sistema de tratamiento de lixiviados, ampliación de las áreas de disposición para el Distrito, y otras actividades del relleno sanitario como obras de infraestructura y mejoramiento de las facilidades (locaciones, vías, conducciones, servicios públicos, etc.) en los sitios de disposición, mantenimiento y/o reposición de bienes inmuebles para la operación del relleno y estudios para la implementación de procesos para el tratamiento y aprovechamiento de residuos o productos de los mismos generados por la descomposición en el relleno.
- *Poda de árboles.* Comprende los costos e inversiones necesarios para atender puntualmente necesidades y peticiones de los usuarios del Distrito Capital en materia de poda de árboles.
- *Costos de planeación, supervisión y control del servicio.* Comprende los costos o inversiones necesarios para garantizar la planeación y gestionar la supervisión y seguimiento del servicio de aseo. Comprende entre otros, los costos de la supervisión al cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por los concesionarios; entre estos se incluyen las supervisiones a la prestación del servicio de aseo en todos sus componentes.
- *Educación, prevención y aprovechamiento.* Comprende los costos e inversiones necesarios para la promoción de cambios de comportamiento en

los usuarios del servicio de aseo, que conlleve a la producción de menores residuos sólidos.

- *Implementación del Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS).* Corresponde a los costos e inversiones necesarios para adelantar los estudios y valoraciones recomendadas en el PMIRS. Además se incluyen los costos de los estudios para la evaluación de residuos contemplados bajo el esquema de servicio especial de aseo.

Cobros distintos de los originados por la prestación

Es de señalar que los centros de costos: planeación, supervisión y control del servicio, educación, prevención y aprovechamiento, implementación PMIRS y otras Actividades del Servicio de Aseo, no están expresamente señaladas en la Resolución CRA 151 de 2001. Sin embargo se pudo evidenciar de acuerdo con el oficio 2022EE4659 del 7 de junio de 2011, remitido por la UAESP a la Contralora Delegada para el Medio Ambiente que entre septiembre de 2003 y febrero de 2011, se efectuaron gastos por los anteriores conceptos con recursos de la bolsa general del esquema de aseo, por la suma de \$ 49.964 millones, discriminados de la siguiente forma:

Gastos Efectuados por la UAESP con cargo a recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo por conceptos que no debía realizar en términos de la CGR

Cifras en millones de pesos

Planeación, supervisión y control del servicio de aseo	38.875
Educación, prevención y aprovechamiento del servicio (Florece)	3.590
Implementación plan maestro integral de residuos sólidos	3.975
Otras actividades del servicio de aseo	3.524
Total	49.964

H 5D4: Utilización de recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo.

Del examen realizado se observó que la UAESP ha ejecutado directamente parte de los excedentes de la Bolsa General del Esquema de Aseo que provienen de las tarifas pagadas por los usuarios del servicio, presuntamente desconociendo normas de rango constitucional y legal para poder disponer de los mismos, a saber:

Artículo 338 de la Constitución Política: “(..) *La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que*

les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. (...)

De igual forma el Artículo 345 de la misma determina: *“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 358 establece: *“Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”*

Finalmente el precepto contenido en el artículo 353 de la CP que: *“Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.*

El Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito de Bogotá establece: *“Artículo 11º.- De los principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma: a) Legalidad: En el Presupuesto de cada Vigencia Fiscal no podrán incluirse ingresos, contribuciones o impuestos que no figuren en el Presupuesto de Rentas, o gastos que no estén autorizados previamente por la ley, los Acuerdos Distritales, las Resoluciones del CONFIS, las Juntas Directivas de los Establecimientos Públicos o las Providencias Judiciales debidamente ejecutoriadas, ni podrán incluirse partidas que no correspondan a las propuestas por el Gobierno para atender el Funcionamiento de la Administración y el Servicio de la Deuda. (...)*

Concordante con la anterior disposición, el artículo 52º establece: *“De las Disponibilidades Presupuestales. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

Igualmente estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este

registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento a estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible o sin la autorización previa del Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos de crédito autorizado.

Para las modificaciones a las plantas de personal y las asignaciones salariales de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección Distrital de Presupuesto, en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones”

En el caso concreto de costos relacionados con actividades de planeación, supervisión y control del servicio de aseo, la CRA en la Resolución 235 del 7 de noviembre de 2002, señaló lo siguiente: “Acerca del recaudo por tarifas del servicio público de aseo, se encuentra que se destinarían recursos provenientes de las tarifas al funcionamiento de la UESP. Al respecto, es preciso señalar que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, Artículo 6, los municipios y distritos no pueden prestar directamente los servicios públicos, sin haber surtido el trámite allí señalado, como es, haber efectuado invitación, sin respuesta, a empresas para que lo presten, a otros municipios, al departamento del cual hace parte y a la Nación o, existiendo empresas interesadas en prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente de Servicios Públicos que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesada”

“En este sentido, los municipios o Distritos no pueden reservarse parte de la prestación del servicio de aseo, por lo que, en la invitación pública que realicen, deben permitir que las personas prestadoras entren a operar el servicio de forma integral. Por este motivo, la UESP no puede percibir recursos de las tarifas, bajo el pretexto de planeación, supervisión y control del servicio de aseo. Puede la UESP asumir actividades relacionadas con el servicio de aseo si considera que esto es beneficioso para garantizar la eficiente prestación del servicio, concebida esta tarea como una actividad propia de la Administración Distrital dentro de sus responsabilidades y, por tanto, financiada como tal”

La UAESP presuntamente ha desconocido la normatividad antes enunciada toda vez que ha realizado actos de ordenación del gasto sobre recursos que no figuran en su presupuesto.

Con recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo, se efectuaron pagos entre el mes de septiembre de 2003 y febrero de 2011 en cuantía de \$38.875 millones, para sufragar costos relacionados con actividades de planeación, supervisión y control del servicio de aseo, presuntamente contraviniendo las Resoluciones CRA 164 de 2001 y 235 de 2003, en las cuales se señala que “la UAESP no puede percibir recursos de las tarifas para cubrir actividades de planeación, supervisor y control del servicio público de aseo. No obstante, la UAESP puede asumir actividades relacionadas con el servicio de aseo si considera que esto es beneficioso para garantizar la eficiente prestación del servicio, concebida esta tarea como una actividad propia de la Administración Distrital dentro de sus responsabilidades y, por tanto, financiada como tal, con sus propios recursos”

Como el diseño de estrategias, planes, programas y proyectos para el manejo integral de los residuos sólidos y el seguimiento y evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, son funciones de la UAESP, esta Unidad, con la expedición de la Resolución 113 de 2003, que adopta el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del Servicio de Aseo en el Distrito Capital, al incluir en el numeral 2.6.2. Centros de costo, las actividades de planeación, supervisión y seguimiento del servicio de aseo, incurre presuntamente en irregularidades al emitir actos administrativos contraviniendo normas que regulan la materia.

En respuesta a la anterior observación, la UAESP señala que el uso de los recursos de la bolsa se encuentra legalmente amparado por la Resolución CRA 235 de 2002 *“Por la cual se decide la solicitud de verificación de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo en los contratos que suscriba el Distrito Capital de Bogotá para conceder el servicio de aseo,”* cuyas instrucciones administrativas fueron materializadas en la Resolución UESP 113 de 2003.

No obstante, en el mismo documento la entidad reconoce las consideraciones realizadas por la CRA respecto a que los Distritos no pueden reservarse parte de la prestación del servicio de aseo y no pueden percibir recursos vía tarifa para cubrir costos de planeación, supervisión y control que dependen de su funcionamiento.

Así las cosas, la UAESP considera que con el fin de garantizar la eficiente prestación del servicio de aseo puede asumir actividades relacionadas y por ende, financiarlas con recursos de la Bolsa del Esquema General de Aseo. De esta

manera reafirma que los Centros de Costos establecidos en el numeral 2.6.2 de la Resolución UESP 113 de 2003 se ajustan a los costos del servicio integral de aseo que deben ser sufragados a través del esquema financiero de la concesión del servicio de aseo derivado del proceso licitatorio 01 de 2002 y verificado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA.

Sobre este particular, teniendo en cuenta la Resolución CRA 235 del 7 de noviembre de 2002: *“En este sentido, los municipios o Distritos no pueden reservarse parte de la prestación del servicio de aseo, por lo que, en la invitación pública que realicen, deben permitir que las personas prestadoras entren a operar el servicio de forma integral. Por este motivo, la UESP no puede percibir recursos de las tarifas, bajo el pretexto de planeación, supervisión y control del servicio de aseo. Puede la UESP asumir actividades relacionadas con el servicio de aseo si considera que esto es beneficioso para garantizar la eficiente prestación del servicio, concebida esta tarea como una actividad propia de la Administración Distrital dentro de sus responsabilidades y, por tanto, financiada como tal.”*

Las actividades de planeación, seguimiento y evaluación de los servicios del manejo integral de residuos sólidos, son funciones de la UAESP y en consecuencia, deben ser financiadas con sus propios recursos.

Lo anterior fue ratificado por la CRA en la Resolución 541 de 2011, mediante la cual se decidió la solicitud de verificación de motivos para incluir las cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión: “Numeral 8 de las Consideraciones Finales: “La UAESP no puede percibir recursos de las tarifas para cubrir actividades de planeación, supervisión y control del servicio público de aseo. No obstante, la UAESP puede asumir actividades relacionadas con el servicio de aseo si considera que es beneficioso para garantizar la eficiente prestación del servicio, concebida esta tarea como una actividad propia de la administración Distrital dentro de sus responsabilidades y, por tanto, financiada con sus propios recursos. (Subrayado fuera del texto)”.

Esta situación había sido anteriormente observada por la Contraloría de Bogotá, donde advierte que la UAESP ha financiado parte del proceso de estructuración de la licitación del servicio de aseo, con recursos esquema de aseo, contrariando con este último caso el sentir de la Resolución 164 de 2001, teniendo en cuenta que la misma **prohíbe** la utilización de los recursos provenientes del servicio de aseo en actividades propias de la administración, las cuales ya se encontraban inmersos en la definición del presupuesto⁹

En la Resolución 113 de 2003, los costos relacionados con planeación, supervisión y control del servicio, comprenden, entre otros, la operación del componente de aseo de

⁹informe de auditoría gubernamental con enfoque integral – modalidad especial UAESP - plan de auditoría distrital 2010 ciclo: II - Dirección sector hábitat y servicios públicos Bogotá D.C. septiembre de 2010

la UESP incluyendo el SISA y los costos de la supervisión al cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por los concesionarios; entre estos se incluyen las supervisiones a la prestación del servicio de aseo en todos sus componentes.

Con base en el reglamento comercial y financiero, la UESP adelantará directamente o por medio de una entidad contratada la supervisión, el seguimiento y el control de la gestión comercial y financiera de la concesión del servicio de aseo.

Son funciones de la UAESP, entre otras, las siguientes:

Acuerdo 04 de 2008 expedido por el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos:

- a) Diseñar las estrategias, planes, programas y proyectos para el manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.
- b) Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos, el servicio de alumbrado público y los servicios funerarios.
- c) Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.
- d) Promover la participación democrática de los usuarios de los servicios a su cargo.

Como se puede evidenciar, las labores de planeación, supervisión y control del servicio de aseo, se enmarcan dentro de las funciones propias de la UAESP.

La Entidad en su respuesta, plantea un esquema que inicia con la definición del manejo integral de residuos sólidos, la gestión de los entes territoriales en la prestación del servicio, y las acciones que se deben emprender a fin de garantizar su adecuada prestación y agrega que con el recaudo derivado del pago que efectúan los usuarios, se financiaron todas las actividades contractuales, en armonía con lo previsto en la Resolución UESP 113 de 2003.

Indica que la prestación del servicio en el período 2003 – 2011 se llevó a cabo mediante la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, que en condiciones de eficiencia, cada una de ellas encuentre el equilibrio financiero, que se generaron remanentes que tenían como destino la financiación de otras actividades inherentes, según la UAESP, a la prestación integral del servicio público de aseo en el Distrito Capital, recursos éstos resultantes de la diferencia entre el recaudo techo calculado por la Unidad y la oferta económica de los contratistas.

Respecto de los recursos que se encuentran en la Bolsa, señala que éstos no son excedentes financieros del servicio de aseo, ni sobrantes de mayores cobros que se hace a los usuarios, sino remanentes destinados a financiar las demás actividades que el servicio integral de aseo demande, como son las labores de prevención, educación, así como las de planificación y proyección del servicio. Y además agrega:

“(...) Los remanentes de la Bolsa General del Esquema de Aseo son recursos propios del servicio de aseo, cuya titularidad corresponde al servicio integral de aseo y quien lo administró y dirigió durante la vigencia 2003 – 2011 fue la UAESP.

En consecuencia, los gastos que se requieran en la ejecución de actividades como la poda de árboles, la prevención, educación, así como la planificación y proyección del servicio integral de aseo y la evaluación de las acciones realizadas no forman parte del presupuesto anual de la UAESP.

De acuerdo con lo expuesto, la remuneración de actividades inherentes a la prestación del servicio de aseo en el Distrito Capital, obra dentro de las previsiones contenidas en la Licitación Pública 001 de 2002, en los Contratos de Concesión resultantes de ella y en su Reglamento Comercial y Financiero, sin que en ningún caso comprometan recursos del presupuesto Distrital. (...)”

De acuerdo con la respuesta dada por la Entidad es pertinente señalar:

La Unidad concluye que con el pago que realizan los usuarios se financian los centros de costos contenidos en la Resolución UAESP 113 de 2003, no obstante los centros de costos allí señalados no se limitan a lo regulado por la normatividad vigente, sino que se establecen actividades que desbordan el alcance dado por la Ley 142 de 1994 y sus decretos reglamentarios.

Para la CGR, de ninguna manera la normatividad superior vigente permite inferir la posibilidad de que la UAESP disponga y sufrague los gastos de funciones que le son propias con recursos recaudados vía tarifa, pues precisamente en tal sentido se ha pronunciado en repetidas ocasiones la CRA al señalar que los recursos de las tarifas no pueden ingresar al presupuesto de la UAESP.

Por otra parte al darle a estos recursos la connotación de “remanentes” la Unidad no hace referencia a ningún criterio normativo superior para su manejo y ejecución.

Por otra parte, la CGR considera impropia concepción que la UAESP tiene respecto a la titularidad de los recursos recaudados vía tarifa para el financiamiento del servicio público de aseo, pues afirma: *“Los remanentes de la Bolsa General del Esquema de Aseo son recursos propios del servicio de aseo, cuya titularidad corresponde al servicio integral de aseo (...)”*

Es importante indicar que los recursos pecuniarios únicamente se les puede atribuir su titularidad a las personas naturales o jurídicas, tal como lo señala la Corte Constitucional en Sentencia de tutela T553 de 1993, para que existan derechos y obligaciones debe existir un titular de ellas, algo o alguien que en su universo propio que las detente, sea persona natural o jurídica.

Por las anteriores consideraciones, los argumentos expuestos por la UAESP, antes que desvirtuar el hallazgo administrativo, plantea mayores argumentos para

confirmarlo con posible incidencia disciplinaria conforme a la Ley 73 de 2012 para lo cual se dará traslado a la instancia competente.

Administración de recursos de la Bolsa – Contrato de Fiducia Mercantil

Ley 142 de 1994, Art. 87.1. 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.

Por otro lado, el inciso tercero del numeral 1.2 de la Resolución 113 de 2003, establece que, *“para adelantar las actividades de recaudo; administración de los dineros; liquidación y pago a los diferentes centros de costo y montaje, operación y administración del centro único de procesamiento de información comercial, los concesionarios del servicio ordinario de aseo deberán suscribir un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria.”*

En cumplimiento de lo anterior, el 30 de septiembre de 2003, se suscribió el Contrato No.1996 de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración y Pagos, entre los Concesionarios del servicio de Recolección, Barrido y Limpieza de Bogotá y Fiducolombia S.A., es decir no forman parte del contrato los concesionarios del relleno sanitario y de la planta de lixiviados, que corresponden a otros componentes del servicio domiciliario de aseo de Bogotá.

El citado contrato de Fiducia Mercantil en la cláusula octava establece la conformación del Comité Fiduciario en los siguientes términos:

“COMITÉ FIDUCIARIO: El Patrimonio Autónomo contará con un Comité Fiduciario que estará integrado por las siguientes personas:

- 1. Uno o dos representantes de cada uno de LOS FIDEICOMITENTES, de acuerdo al número de Áreas de Servicio Exclusivas asignadas, de tal manera que por cada ASE sea designado un representante; cada uno de los representantes tendrá voz y voto.*
- 2. El Gerente de la UESP o su delegado, quien asistirá por derecho propio con voz pero sin voto. Para aquellas decisiones relativas a los recursos correspondientes a los CENTROS DE COSTO diferentes a los de los FIDEICOMITENTES, será dicho Gerente de la UESP o su delegado quien*

- procederá con total autonomía y exclusividad para adoptar las determinaciones a que haya lugar. (resaltado nuestro)
3. *El Interventor Financiero designado por la UESP, quien tendrá voz pero no voto.*
 4. *Un Representante de LA FIDUCIARIA, quien participará como invitado, con voz pero sin voto.*
- (...)"

El numeral 2 deja claramente establecido que la facultad de ordenación de los pagos para los centros de costo diferentes a los de los fideicomitentes será del Gerente de la UAESP o un delegado suyo que actuará con total autonomía y exclusividad para adoptar las decisiones que considere necesarias dentro del esquema financiero y comercial de los recursos que pagan los usuarios del servicio.

Si bien el contrato de Fiducia establece la constitución o contratación del Centro Único de Procesamiento de Información - CUPIC encargado del manejo de la información y de las bases de datos, para que la Fiduciaria proceda a realizar los pagos como mandataria de los fideicomitentes, dicho mandato está dado por una facultad transferida por la vía contractual por parte de la UAESP, ya que en los contratos de concesión se hace expresa la realización del recaudo y pagos del esquema general del servicio de aseo.

No obstante, dicha facultad está mediada por una autorización previa de la UAESP, entidad que decide si se realizan o no los pagos de los centros de costos diferentes a la contraprestación de los servicios que prestan directamente los concesionarios y fideicomitentes.

Pero sucede que dentro de los centros de costos diferentes a lo que corresponde a los fideicomitentes como retribución por el servicio de Recolección, Barrido y Limpieza, como ya se ha mencionado en el presente informe, figura el denominado "Otros Costos" que se financian con cargo a las tarifas de aseo y que corresponde a actividades, algunas de ellas no incluidas en los componentes señalados en la ley 142 de 1993 y en la reglamentación expedida por la CRA y para las que la UAESP está realizando gestiones de ordenación y contratación sin contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal ni registro del compromiso por cuanto son recursos que están por fuera de su presupuesto.

De acuerdo con la información allegada por la Unidad, del movimiento financiero de la Bolsa General del Esquema de Aseo, administrada por Fiducolombia, a 31 de octubre de 2011 se han realizado los siguientes movimientos de ingresos y egresos con cargo a la fiducia, distintos a los servicios de recolección, barrido y limpieza:



CONCEPTO	Valor \$ Millones
INGRESOS	
Recaudos tarifarios	101.314,6
Rendimientos financieros	331,5
TOTAL INGRESOS	101.646,1
EGRESOS	
Disposición final, tratamiento y aprovechamiento	3.402,6
Costos de planeación, supervisión y control	2.339,4
Costos de educación, prevención y aprovechamiento	20,6
Costos implementacion del PMIRS	409,8
Costos Poda de árboles	-
Otras Actividades del servicio de aseo	61,5
TOTAL EGRESOS	6.234,0
PROVISIONES	-
Disposición final, tratamiento y aprovechamiento	6.670,6
Costos de planeación, supervisión y control	56.395,8
Costos de educación, prevención y aprovechamiento	54,4
Costos implementacion del PMIRS	473,9
Otras Actividades del servicio de aseo	1.018,4
TOTAL PROVISIONES	64.613,2
Total Egresos y Provisiones	70.847,2
Total Excedentes	30.467,4

Como se puede apreciar en el cuadro, a 31 de octubre de 2011 se reportan excedentes por \$30.467,4 millones, recursos que no han sido comprometidos con cargo a ningún tipo de gasto. Es importante aclarar que allí no se registra el monto de la cartera por cobrar que a 15 de septiembre de 2011 cerró en \$61.140,3 millones..

Autoridad tarifaria

En lo que respecta a la fijación de tarifas, el artículo 4.2.1.1, de la Resolución CRA 151 de 2001, señala que las tarifas del servicio ordinario de aseo quedan sometidas al “Régimen de Libertad Regulada de tarifas” y su fijación será realizada por la entidad tarifaria local.

Dentro de régimen de libertad regulada, las tarifas serán fijadas autónomamente por las Juntas Directivas de las personas que presten los servicios o por quien haga sus veces, o por el alcalde del municipio cuando los servicios sean prestados directamente por la administración municipio.

Sin embargo, en las cláusulas de los contratos se señala que la entidad tarifaria local es el Distrito Capital de Bogotá, a través de la UESP¹⁰, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto No 891 de 2002 y sujeta a la metodología y/o opciones tarifarias expedidas por la CRA, vigentes al momento de la celebración de los contratos.

El artículo en mención establece que “en documentos que se elaboren para la contratación por parte de los municipios y distritos de la prestación de las actividades del servicio público de aseo, se deberá dejar expresa constancia de que serán aplicadas las normas legales, reglamentarias y regulatorias vigentes al momento de la celebración del contrato respectivo.

En materia tarifaria, los contratos que se celebren se sujetarán a las metodologías tarifarias y/o opciones tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, vigentes al momento de su celebración.

Una vez suscrito el contrato, el estudio tarifario deberá ser puesto en conocimiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Para el caso de la licitación pública 001 de 2002, para la concesión del servicio de aseo en el Distrito Capital de Bogotá, las tarifas debieron ser fijadas y ajustadas por parte de las juntas directivas de los concesionarios y no por parte de la UESP, debido a que el servicio de aseo no lo presta directamente el Distrito Capital o la UESP. Por lo tanto, esta cláusula para la CGR, podría ser contraria a la Ley y la propia regulación de la CRA.

En la cláusula 3 – que establece obligaciones de la UESP, en el numeral 3), señala que la UESP actúa como Autoridad Tarifaria Local, lo cual podría contradecir lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en el sentido que la junta directiva de la persona prestadora o quien haga sus veces, sería la autoridad tarifaria local.

Respecto de este acápite, la Unidad concluye: “De acuerdo con las razones contenidas en el presente escrito, las cuales se soportan en la legislación y regulación de carácter general vigente para el servicio de aseo, es perfectamente viable que la UAESP actúe como entidad tarifaria local en el Distrito Capital y que, en tal sentido, incorpore en los contratos próximos a suscribir las formulas tarifarias correspondientes, además su composición por segmentos, su modificación e indexación y que, como consecuencia de ello, adopte las tarifas

¹⁰ Ver Decreto 854 de 2001, donde se delega funciones del Alcalde Mayor y se precisan atribuciones propias de algunos empleados de la administración distrital, donde en su artículo 12 numeral 3 Delega en el gerente de la UESP, fijar conforme a la ley de tarifas de los servicios de barrido, recolección, transferencia, disposición final de residuos sólidos, limpieza de áreas públicas

que resulten de la aplicación de la metodología general expedida por la CRA, la cual se constituye para estos efectos, en la tarifa contractual que se pactará con los operadores del servicio.”

Llama la atención la contradicción en la se sustenta la respuesta de la UAESP, toda vez que si bien en el contenido de su documento define textualmente quien es la entidad tarifaria local (Res. CRA 271 de 2003), se remite a las responsabilidades de los Municipios frente a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en la Res. 151 de 2001, indicando que dicha definición de entidad tarifaria local *“no es taxativa, ya que deja de lado aquellos casos, también previstos en la regulación, en los que un ente territorial entrega la prestación del servicio a un tercero y, en tal virtud, éste se encuentra facultado para cobrar tarifas a los usuarios finales”*

No obstante, en el texto citado por la UAESP en su respuesta, indica que son entidades tarifarias locales la junta directiva de la persona prestadora, o quien haga sus veces, cuando el responsable de la prestación del servicio sea alguno de los prestadores señalados en el Art. 15 de la Ley 142 de 1994; a la postre, dicho concepto fue aclarado en la Circular CRA 8 de 2006, donde se expresa:

“(…)Cuando el responsable de la prestación del servicio es alguno de los prestadores señalados en el Art. 15 de la Ley 142 de 1994, la entidad tarifaria local será la junta directiva de la persona prestadora, o quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en sus estatutos o reglamentos internos; debiendo advertir para estos efectos, que será entidad tarifaria local el prestador con el cual los usuarios del servicio hayan suscrito el correspondiente contrato de servicios públicos domiciliarios.

En este entendido, la disposición contenida en el literal b. de la precitada Resolución (Res. CRA 271 de 2003) es igualmente aplicable a las personas que presten los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, como operadores especializados, en virtud de un contrato de operación o concesión”.

H6 D5: Manejo de remanentes de la bolsa general del Esquema de aseo-

De acuerdo con la información allegada al equipo auditor la Bolsa General del Esquema de Aseo para el Distrito Capital, desde 3 de septiembre de 2003 al 31 octubre de 2011 ha reportado un saldo bruto de \$95.412,06 millones como resultado de remunerar únicamente a los concesionarios, luego de cubrir con dicho saldo todos los otros costos del servicio integral de aseo alcanza un excedente de \$30.978,9 millones.

Lo anterior demuestra que los pagos efectuados por los usuarios vía tarifa son superiores a los costos totales del servicio público domiciliario de aseo.

Es de señalar que la Unidad mediante oficio radicado con el No.2010EE66184 del 28 de agosto de 2010, manifestó a la CGR que los “remanentes” de la bolsa, ha determinado invertirlos en actividades absolutamente necesarias para la ciudad como la implementación del sistema de información y la compra de contenedores, que no están a cargo del operador y deben ser asumidas, como ya se dijo, con el pago de tarifas.

Con lo anterior se evidencia que la Unidad, no tiene en cuenta lo manifestado por la CRA en el sentido que *“Que no obstante la verificación efectuada por la CRA, es necesario advertir a la UAESP que tanto el otorgamiento de las áreas de servicio exclusivo, como la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, deberán observar los principios y reglas que rigen la administración pública, además del régimen de servicios públicos y que se realizarán descuentos por ineficiencia del operador dependiendo de la calidad del servicio prestado, se aclara que dichos descuentos deberán realizarse a los usuarios vía tarifa, de acuerdo con los mecanismos que para el efecto defina la UAESP.”*

Por otra parte, se desconoce lo estipulado en el Artículo 1.3.10.1, de la Resolución CRA 151 de 2001, que señala: “las personas que presten servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, no podrán efectuar cobros distintos de los originados por la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos u conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal”. Por tanto, aunque los gastos efectuados por la UAESP con cargo a los remanentes de la Bolsa del Esquema General de Aseo son concordantes con la función misional de la entidad, dichos costos deben asumirse por cuenta de su presupuesto y no de las tarifas pagadas por los usuarios del servicio. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria conforme a la Ley 734 de 2002.

Frente a los gastos hechos con cargo a la bolsa general de aseo, el Comité de Evaluación Sectorial en su sesión del 2 de diciembre de 2011, determino la apertura de una indagación preliminar, sobre este punto.

La Unidad manifiesta en su respuesta que “(...) estos recursos (remanentes) son consecuencia del comportamiento asociado al modelo financiero que soportó la prestación y gestión integral del servicio de aseo durante el período comprendido entre el 2003 y el 2011, y principalmente por mejoras en eficiencia generada por cambios en las variables tasa de recaudo e indicador de cobertura. La dinámica de dicho modelo fue verificada en su momento por la CRA, mediante Resolución CRA 235 de 2002.

(...) En cualquier caso, se debe anotar que las tarifas cobradas por la prestación del servicio de aseo en el Distrito Capital, obedecieron a una metodología

regulada y a un modelo financiero que el mismo regulador verificó en la vigencia 2002, de forma que se trata de unos recursos que se originaron por fuera del presupuesto distrital, de manera que se desvirtúa el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.”

Al respecto, la CGR encuentra que el hecho de que los recursos se originen fuera del presupuesto distrital, no es razón suficiente para que se desvirtúe el hallazgo, una razón fundamental de este es que los recursos provenientes de tarifas, adquieren una connotación especial por llevar inmerso el interés general dada su destinación específica de sufragar el costo de la prestación del servicio público domiciliario de aseo en los términos en que éste ha sido definido en la normatividad vigente.

Por lo anterior se confirma el hallazgo con posible incidencia disciplinaria y será traslado a la instancia competente.

Documentos de la estructuración de la nueva Licitación

Con base en dispuesto en la resoluciones CRA 351 de 2005 y CRA 541 de 2011, y el proyecto de reglamento comercial y financiero para la nueva licitación, se evidencia la inobservancia de la UAESP en el proceso licitatorio No.01 de 2011, frente a la prohibición de utilizar los recursos para planeación, control y supervisión con cargo a las tarifas del servicio público de aseo establecida expresamente en el considerando de la resolución por medio de la cual se aprobó la inclusión de áreas de servicio exclusivo en el D.C.

Con base en la Ley 142 de 1994, la Ley 689 de 2001, el Decreto Distrital 312 de 2006, y la Resolución CRA 351 de 2005, los costos que se remuneran con cargo a las tarifas del servicio de aseo, son las siguientes: Recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento, disposición final, corte de césped, poda de árboles y lavado de áreas

Sin embargo, en el anexo 6. Reglamento comercial y financiero que se presentó a la CRA, con la solicitud de verificación de la existencia de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión, se incluyen otros costos que se financiarán con cargo a las tarifas del servicio de aseo, tales como:

Numeral 10.1.10. Costos de planeación, supervisión y control del servicio

Por concepto de costos e inversiones necesarios para garantizar la planeación, supervisión y seguimiento de la prestación integral servicio público domiciliario de aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza, disposición final y tratamiento de lixiviados y residuos hospitalarios. Comprende todos los costos

asociados a los procesos de supervisión de los contratos de concesión de cada uno de los componentes del servicio público domiciliario de aseo a cargo de la UAESP.

Numeral 10.1.11. Implementación PMIRS

Por concepto de los costos e inversiones necesarios para adelantar los estudios y valoraciones recomendadas en el PMIRS. Incluye los costos de los estudios para la evaluación de residuos contemplados bajo el esquema de servicio especial de aseo.

Numeral 10.1.12 Aprovechamiento

Por concepto de otros costos e inversiones para promover actividades de aprovechamiento en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos.

Numeral 10.1.13 Otras actividades del servicio público de aseo.

Por concepto de otros costos e inversiones que surjan de la evolución de la prestación del servicio y que se requieran por la UAESP para su gestión integral.

H7: Reglamento Comercial y Financiero - Costos del servicio público de aseo.

Este Órgano de Control Fiscal observa que el proyecto de reglamento comercial y financiero para el fallido proceso de licitación pública, suministrado a la CGR por la UAESP, incluía conceptos que no están definidos en la metodología para el cálculo de los costos del servicio público de aseo, que señaló la CRA a través de la Resolución 351 del 20 de diciembre de 2005 (Regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo).

Concretamente, el proyecto de reglamento comercial y financiero, incluía conceptos y costos que a juicio de la CGR, no hacen parte de la “*gestión integral del servicio de aseo*”. Con ello, no atiende las indicaciones de la CRA, contenidas en la Resolución 541 de 2011, en cuyo texto sobre las consideraciones finales, señala que la metodología tarifaria del servicio de aseo aplicable al nuevo proceso, es aquella contenida en la Resolución CRA 351 de 2005 y tendrá la misma vigencia de las ASES propuestas. Adicionalmente anota que, toda modificación tarifaria que pretenda realizarse deberá atenerse a lo previsto en el contrato y en la regulación vigente.

Por otra parte, en la estructuración de la mencionada licitación, se evidenció poco aporte a la promoción del manejo integral de los residuos sólidos. Concretamente, la fórmula tarifaria que se propuso y que surgió de las Resoluciones 351 y 352 de 2005 de la CRA, no estimula el reciclaje. La alta remuneración del operador a las toneladas de residuos que lleva al Relleno, promueve el transporte y entrega de la basura para su disposición final y deja de lado el aprovechamiento de la misma, como estrategia para disminuir los costos del servicio de aseo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que además de la calidad del servicio y la cultura de la no basura, se debe fomentar el aprovechamiento, minimizar y mitigar el impacto en la salud y el ambiente, lo cual se debe realizar desde la generación hasta la disposición final, en todos los componentes del servicio de aseo.

La CRA en el documento “*Bases de los estudios para la revisión del marco tarifario para el servicio público de aseo*”, de diciembre de 2010, señala que se requiere que el aprovechamiento se consolide como una alternativa de disposición final cuya remuneración se reconozca en la tarifa, para lo cual se deben incrementar los beneficios explícitos que los usuarios perciben en los casos en los cuales realizan actividades como separación en la fuente”. Igualmente se deben adelantar esfuerzos orientados a evidenciar y reconocer las externalidades positivas asociadas al aprovechamiento de los residuos, propendiendo por la formalización de los procesos asociados a esta actividad, lo cual redundaría en unas mejores condiciones para la comunidad que participa en esta actividad.

La CRA propone revisar los costos inherentes a las rutas de residuos aprovechables, de manera que se generen incentivos positivos al reciclaje y a la separación en la fuente, con beneficios tanto para el prestador como para el usuario. Sin embargo, esta propuesta no fue plasmada en los documentos que la UAESP presentó para la nueva licitación.

La Superintendencia de Servicios Públicos, le ha solicitado a la UAESP, se aclare si a los usuarios de recolección y transporte de la ciudad e Bogotá les será reconocido el incentivo tarifario definido en el artículo 17 de la Resolución CRA 351 de 2005, respecto de los residuos aprovechables, toda vez que el costo del aprovechamiento genera una disminución del costo de tratamiento de disposición final promedio, que en última instancia en con base en el cual se establece la tarifa a cobrar a los usuarios.

Es preciso señalar que en el pliego de condiciones que regía la licitación 001 de 2011 se establecía que la remuneración que se paga al concesionario, cubría todos los costos y gastos en que incurriera el mismo, necesarios para la adecuada y eficiente prestación del servicio, tales como los costos administrativos, financieros, operativos, de publicidad, fiscales, de gestión comercial y cualquier

otro en el que debiera incurrir el CONCESIONARIO para la prestación del servicio de aseo.

Señaló la UAESP en su momento que el esquema de la licitación promovía a través de acciones claras y en un cronograma definido, la conformación de esquemas empresariales constituidos por las organizaciones de recicladores, de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994, buscando la articulación del reciclaje y el aprovechamiento de residuos, con el servicio público de aseo, en concordancia con la regulación vigente (Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005) de forma que se reconozca una remuneración adicional para estas actividades, a través de costos y tarifas regulados y que deben ser trasladados a los recicladores.

Sobre lo anterior, al no existir una posición clara de la entidad regulatoria, la UAESP gasta recursos tarifarios en actividades que no son realmente costos del “servicio integral de aseo”, enmarcados en la Resolución 351 de 2005. Para la CGR. Es claro que con cargo a las tarifas no se podría pagar consultorías para estructurar ases, programas de educación ambiental, ni programas de aprovechamiento o reciclaje, pues la misma CRA señala que si se hace aprovechamiento al menos debe ser igual a los ingresos, lo que en economía se llama “indiferencia”

En el proceso de licitación que llegue a adelantarse, debe quedar claro que los programas dirigidos a la comunidad para la formación de una cultura de minimización en la producción de residuos e implementación de la actividad de separación en la fuente y al aprovechamiento de los residuos, son de responsabilidad del operador del servicio de aseo que se contrate.

En relación con el manejo de los excedentes o remanentes, el proyecto de reglamento comercial y financiero establece que serán devueltos a los suscriptores en proporción a los valores facturados. La metodología para el cálculo de los excedentes que serán devueltos para descuento a los usuarios, será determinada por la UAESP mediante Resolución al término de cada año o de la concesión, una vez se cubran las actividades enunciadas en los numerales 10.1.9 a 1.1.13 de dicho reglamento y que corresponden a: Contenedores y Cestas, Costos de planeación, supervisión y control del servicio, Implementación del Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS), Aprovechamiento y Otras actividades del servicio público domiciliario de aseo.

En la parte V. Consideraciones finales de la Resolución CRA 541 de 2011. La CRA señala: “Que no obstante la verificación efectuada por la CRA, es necesario advertir a la UAESP que tanto el otorgamiento de las áreas de servicio exclusivo, como la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, deberán

observar los principios y reglas que rigen la administración pública, además del régimen de servicios públicos.

Que adicionalmente, la UAESP deberá contemplar lo siguiente: *“Teniendo en cuenta que la UAESP manifiesta que se realizarán descuentos por ineficiencia del operador dependiendo de la calidad del servicio prestado, se aclara que dichos descuentos deberán realizarse a los usuarios vía tarifa, de acuerdo con los mecanismos que para el efecto defina la UAESP.”*

Sin embargo, estos aspectos, no se mencionaban en el proyecto de Reglamento para la Gestión Comercial y Financiera para la prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo en el Distrito Capital.

Con relación a este hallazgo, la UESP en la respuesta señala:

“(…) La estructuración del “ANEXO 6 REGLAMENTO COMERCIAL Y FINANCIERO” del pliego de condiciones de la fallida Licitación Pública 001 de 2011, se estructuró con el propósito de garantizar la prestación integral del servicio público de aseo en el Distrito Capital, lo cual supone la remuneración de todas aquellas actividades afectas a la prestación del servicio y aquellas tendientes a garantizarla.

En efecto, el Decreto 1713 de 2002 “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”, prevé la posibilidad de que se pueda incluir en las tarifas del servicio público de aseo aquellas actividades cuya inclusión no generen unas tarifas que superen el techo tarifario. (...)”

Una vez analizadas las respuestas de la UAESP y la CRA, la CGR se sostiene en afirmar que los únicos costos susceptibles de ser financiados con los recursos provenientes de las tarifas del servicio público de aseo son los que expresamente la Ley señala, estos son: recolección, barrido, limpieza, transporte, tratamiento, aprovechamiento, disposición final, corte de césped, poda de árboles y lavado de áreas. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con el fin de que la entidad en el plan de mejoramiento que suscriba para subsanar las deficiencias evidenciadas por este organismo de control plantee acciones de mejoramiento que le permitan ajustarse a las normas constitucionales y legales que reglamentan la prestación del servicio público de aseo.

ANEXO



ANEXO No. 01

MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	Código	Descripción del Hallazgo	Causa	Efecto	Cuantía millones \$	Matriz de Hallazgos					
						A	F	D	P	O	
1	11 01 002	<p>H1 D1: Estructuración del proceso licitatorio</p> <p>La UAESP tramitó ante la CRA la solicitud de verificación de motivos faltando tres meses y 19 días para el vencimiento del término de los cuatro contratos de concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza – RBL del Distrito Capital, trámite que por su complejidad demanda mayor tiempo para estructurarlo y realizarlo respetando los principios y lineamientos establecidos en el Estatuto General de la Contratación Pública.</p> <p>Es de señalar, que el proceso de verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas con la figura de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE’s para la prestación del servicio público de aseo, en la ciudad de Bogotá, demoró 0 meses y diez (10) días cuando la norma establece un plazo máximo de 30 días, debido entre otras razones, a que la CRA no ha reglamentado los artículos quinto, sexto y séptimo del Decreto 891 de 2002, en lo que se refiere a los estudios, criterios, parámetros y metodología con arreglo a los cuales verificará la existencia de motivos o condiciones previas para otorgar una o varias áreas de servicio exclusivo, los lineamientos generales y condiciones para que la entidad concedente pueda incluir cláusulas que tengan por objeto el otorgamiento de áreas de servicio exclusivo en los contratos respectivos y la metodología para que las entidades territoriales determinen y demuestren la viabilidad financiera, económica y social del área o áreas de servicio exclusivo a otorgar, situación que afectó el desarrollo del proceso de verificación de motivos para la inclusión de ASE’s en la ciudad de Bogotá y por ende el inicio del proceso de licitación pública que debe adelantarse la UAESP.</p>	<p>Es de observar que la situación anteriormente expuesta deja en evidencia la falta de planeación del ejercicio de estructuración de la actual licitación, y pone de manifiesto la permanente improvisación que acompañó este proceso, circunstancia que se encontró favorecida por la ausencia de un cronograma que acompañara el proceso de contratación del Grupo Estructurador.</p>	<p>Lo anterior ha tenido repercusiones de carácter económica, social y ambiental, que afecta a la comunidad bogotana y que va en contra de los fines esenciales del Estado, previstos en el Artículo 209 de nuestra carta política y que a su vez, tiene efectos en la disminución tarifaria para los usuarios, cambios tecnológicos en pro del medio ambiente y la eficiencia, como también la inclusión de la población vulnerable en su rol de nuevo actor fundamental en el desarrollo del proceso.</p>			X		X		
2	11 03 100	<p>H2: Coordinación y colaboración</p> <p>Si bien, la CRA se pronunció sobre la verificación de motivos que permiten la inclusión de cláusulas con asignación de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE’s en la ciudad de Bogotá, no atendió la solicitud de la UAESP de realizar reuniones para aclarar situaciones en virtud del principio de coordinación, a fin de garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, con base en lo señalado en el Art. 6° de la Ley 498 del 29 de diciembre de 1998 y que busca, entre otros propósitos, prestar colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y abstenerse de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.</p> <p>De conformidad con lo manifestado por la UAESP y la CRA, el hallazgo administrativo con pesada incidencia disciplinaria conforme a la Ley 734 de 2002, se mantiene, pues en desarrollo del ejercicio de verificación de existencia de motivos para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo, la segunda desconoció el principio de coordinación que permitiera aplicar los trámites y facilitara el flujo de información entre las entidades, impidiendo concluir con mayor celeridad el proceso.</p>	<p>Negligencia en la aplicación del principio de coordinación que permitiera aplicar los trámites y facilitara el flujo de información entre las entidades, impidiendo concluir con mayor celeridad el proceso.</p>	<p>Deficiencia en la tramitación de procesos que en cumplimiento de sus funciones las dos entidades debían adelantar.</p>			X				
3	11 01 002	<p>H3 D2: Contratación para la estructuración del modelo para la prestación del servicio de RBL</p> <p>La Unidad a partir del año 2008 realizó una vasta gestión contractual con miras a la estructuración del modelo para la prestación del servicio público de aseo para el Distrito Capital. Inicialmente suscribió los contratos No.09 de febrero 5; N° 248 de septiembre 4; N° 287 de noviembre 10; N° 315 de diciembre 23, ejecutando un valor total de \$253.7 millones, de los \$560 millones inicialmente pactados, recursos que tienen su origen en el presupuesto de gastos e inversiones de la vigencia 2008, de la UAESP con cargo a inversión directa - proyecto Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región. Posteriormente, se suscribieron 70 contratos entre el 27 de febrero de 2009 y el 28 de octubre de 2010, con el propósito de conformar un equipo interdisciplinario que elabora el documento para presentar a la CRA. Para lo cual la Unidad ejecutó \$2.028 millones, cuya fuente de financiación fue la Bolsa General del Esquema de Aseo. Adicionalmente, la Unidad suscribió los contratos Nos.389 de 2009 y 237 de 2010, con la firma Consultores, Económicos y Financieros de Colombia – CEFINCO S.A., por valores de \$261 y \$348 millones.</p> <p>Sobre este particular, es pertinente señalar que por las obligaciones impuestas al contratista, su ejecución debía promoverse hasta el proceso licitatorio para la adjudicación de las concesiones de RBL, ya que este debía, entre otras actividades, efectuar labores de acompañamiento durante todas las etapas del proceso licitatorio de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza.</p>	<p>Falta de planeación de los procesos contractuales, y coordinación con el término de los contratos de RBL vigentes, así como la relación en los cargos directivos</p>	<p>Lo anterior ha tenido repercusiones de carácter económica, social y ambiental, que afecta a la comunidad bogotana y que va en contra de los fines esenciales del Estado, previstos en el Artículo 209 de nuestra carta política y que a su vez, tiene efectos en la disminución tarifaria para los usuarios, cambios tecnológicos en pro del medio ambiente y la eficiencia, como también la inclusión de la población vulnerable en su rol de nuevo actor fundamental en el desarrollo del proceso.</p>			X		X		



4	14 04	<p>H4 D3: Incumplimiento de Contratos Grupo Estructurador</p> <p>El contrato 399 DE 2009, contó con las obligaciones de: "9.- Prestar asesoría en el proceso de revisión de las preguntas y emisión de las respuestas relacionadas con proyecto de pliego que se publique relacionado con la licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios. 10.- Prestar asesoría en la obtención de los pliegos definitivos del proceso de licitación de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección, y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios. 11.- Ejecutar labores de acompañamiento durante todas las etapas del proceso licitatorio de las nuevas concesiones del servicio público de aseo en sus actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, recolección, y transporte de residuos, y recolección de residuos hospitalarios. El día 10 de abril de 2010 se suscribió Acta de Liquidación de Contrato a pesar de no haberse cumplido aún con las obligaciones bancarías.</p> <p>De los contratos del Grupo Estructurador, se determinó que las obligaciones de los contratistas no son desarrolladas a cabalidad, al respecto:</p> <p>- Contrato CPS- 152 de 2009 en cuanto a brindar apoyo jurídico y de gestión legal con el fin de revisar y establecer las competencias que en materia de mantenimiento de parques y preservación de los canales, quebradas y ríos,</p>	<p>Falta de planeación del ejercicio de estructuración de la actual licitación, y pone de manifiesto la permanente improvisación que acompañó a este proceso; circunstancia que se encontró favorecida por la ausencia de un cronograma que acompañara el proceso de contratación del Grupo Estructurador.</p>	<p>Lo anterior ha tenido repercusiones de carácter económico, social y ambiental, que afecta a la comunidad bogotana y que va en contra de los fines esenciales del Estado, previstos en el Artículo 209 de nuestra Carta pública y que a su vez, tiene efectos en la disminución tarifaria para los usuarios, cambios tecnológicos en pro del medio ambiente y la eficiencia, como también la inclusión de la población vulnerable en su rol de nuevo actor fundamental en el desarrollo del proceso.</p>		X	X
5	1202100	<p>H 504: Utilización de recursos de la Bolsa General del Esquema de Aseo.</p> <p>Del examen realizado se observó que la UAESP ha ejecutado directamente parte de los excedentes de la Bolsa General del Esquema de Aseo que provienen de las tarifas pagadas por los usuarios del servicio, presuntamente desconociendo normas de rango constitucional y legal para poder disponer de los mismos. La UAESP presuntamente ha desconocido la normalidad toda vez que ha realizado actos de ordenación del gasto sobre recursos que no figuran en su presupuesto.</p>	<p>Falta de concordancia entre la normalidad emitida por la UAESP y la CRA con las leyes y decretos que regulan la materia</p>	<p>Incumplimiento de la normalidad que regula lo referente al pago del servicio público de aseo con los recursos provenientes de la tarifa.</p>		X	X
6	12 01 001	<p>H6 D5: Manejo de remanentes de la bolsa general del Esquema de aseo-</p> <p>De acuerdo con la información allegada al equipo auditar la Bolsa General del Esquema de Aseo para el Distrito Capital, desde 3 de septiembre de 2003 al 31 octubre de 2011 ha reportado un saldo bruto de \$95.412,06 millones como resultado de remanear únicamente a los concesionarios, luego de cubrir con dicho saldo todos los otros costos del servicio integral de aseo alcanza un excedente de \$30.978,9 millones.</p> <p>Lo anterior demuestra que los pagos efectuados por los usuarios vía tarifa son superiores a los costos totales del servicio público domiciliario de aseo.</p>	<p>Falta de concordancia entre la normalidad emitida por la UAESP y la CRA con las leyes y decretos que regulan la materia</p>	<p>Incumplimiento de la normalidad que regula lo referente al pago del servicio público de aseo con los recursos provenientes de la tarifa.</p>		X	X
7	12 01 001	<p>H7: Reglamento Comercial y Financiero - Costos del servicio público de aseo.</p> <p>Este Órgano de Control Fiscal observa que el proyecto de reglamento comercial y financiero para el futuro proceso de licitación pública, sometido a la CGR por la UAESP, incluyó conceptos que no están definidos en la metodología para el cálculo de los costos del servicio público de aseo, que señaló la CRA a través de la Resolución 351 del 20 de diciembre de 2005 (Regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo.</p> <p>Consecuentemente, el proyecto de reglamento comercial y financiero, incluyó conceptos y costos que a juicio de la CGR, no hacen parte de la "gestión integral del servicio de aseo". Con ello, no atiende las indicaciones de la CRA, contenidas en la Resolución 541 de 2011, en cuyo texto sobre las consideraciones finales, señala que la metodología tarifaria del servicio de aseo aplicable al nuevo proceso, es aquella contenida en la Resolución CRA 351 de 2005 y tendrá la misma vigencia de las ASES propuestas. Adicionalmente anota que, toda modificación tarifaria que pretenda realizarse deberá atenerse a lo previsto en el contrato y en la regulación vigente.</p>	<p>Falta de concordancia entre la normalidad emitida por la UAESP y la CRA con las leyes y decretos que regulan la materia</p>	<p>Incumplimiento de la normalidad que regula lo referente al pago del servicio público de aseo con los recursos provenientes de la tarifa.</p>		X	

