

¿Por un control fiscal efectivo y transparente?

CONSTANTE IMPROVISACIÓN EN SERVICIO DE ASEO GENERARÍA RIESGOS EN CONTINUIDAD Y CALIDAD

Bogotá, D.C., octubre 23/2012.- Por no ofrecer un modelo concreto para la prestación del servicio público de aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza de la ciudad de Bogotá, el Contralor de Bogotá, Diego Ardila Medina, envió un pronunciamiento al Alcalde Gustavo Petro, donde además, expone inquietudes como: la carencia o desconocimiento de estudios técnicos, financieros y jurídicos que sustenten la propuesta de la administración de asumir el tema de basuras de la ciudad, competencia del Concejo de Bogotá, convenios interadministrativos, transferencias de recursos, escenarios de libre competencia, constantes improvisaciones y anuncios de la administración, así como la ratificación y coherencia que han tenido los organismos de control sobre el tema.

Según el Contralor Ardila Medina, este organismo de control ha realizado varios pronunciamientos desde el mes de mayo de 2012 a la administración distrital referidos a aspectos como: la omisión en la implementación de acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá; la declaratoria de Urgencia Manifiesta adoptada por la UAESP; el inicio de un proceso de selección correspondiente a la licitación pública del servicio de aseo de la ciudad de Bogotá; la prórroga en los contratos del servicio de aseo y, la decisión adoptada por la Administración, de prestar el servicio de aseo por parte de una entidad oficial que para el caso en concreto sería la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ñEAAB-, considerando que con tal proceder se estaba alterando la estructura administrativa del Distrito.

Ante los últimos anuncios de la administración distrital, la Contraloría de Bogotá analiza con preocupación la improvisación que demuestra este tipo de decisiones que podrían en un futuro acarrearle posibles detrimentos a la ciudad, por lo cual envió un nuevo pronunciamiento al Alcalde Gustavo Petro con las siguientes consideraciones:

Consideraciones:

1.- La Carencia de Estudios Técnicos, Financieros y Jurídicos

La Contraloría de Bogotá, no obstante haber requerido a la Administración la información sobre estos puntos, ante la decisión de adjudicar funciones de la UAESP a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, a la fecha desconoce cuáles son los estudios técnicos, jurídicos y financieros, tales como: la respuesta al interrogante obvio de qué presupuesto saldrán los recursos para la adquisición de 400 vehículos que se han enunciado comprar. De igual manera, cuál será la vinculación y carga prestacional de las 5.000 personas que se dicen requerir para la prestación del servicio? y en general los estudios que suponen viable tal postura, por lo que se espera que los mismos sean dados a conocer a este ente de control en el menor tiempo posible para su debido control de legalidad y de gestión.

2. Escenario de la Libre Competencia

¿Por un control fiscal efectivo y transparente?

Con la decisión de la Administración, encuentra este ente de control, que si la pretensión responde a lo informado en los medios de comunicación, deberá tener en cuenta la autorización previa de la CRA, y en caso de no contar con ella, no será viable operar mediante las llamadas áreas de servicio exclusivo, ya que la aprobación técnica corresponde única y exclusivamente a la mencionada entidad. De donde importa señalar que en tales condiciones, ni la UAESP, ni el Acueducto de Bogotá, tendrían la competencia para administrar las operaciones de servicio en la ciudad, y mucho menos delimitar zonas de servicio exclusivo, so pena de incurrir en extralimitación de funciones públicas, conforme lo prevé la prohibición contenida en el artículo 121 de la Constitución Política.

De otro lado, si la UAESP tuviera la facultad de organizar zonas de servicio exclusivo no se entiende cómo va a delegar su función principal en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, entregando casi que la totalidad de las funciones (ë) La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos tiene las siguientes funciones básicas:

- a. *Diseñar las estrategias, planes y programas 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.* (ë

Igualmente, el artículo 9.2 de la Ley 142 de 1994, establece dentro de los derechos de los usuarios *La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización* dando la posibilidad de escogencia del operador, por parte del usuario, en un mercado de libre competencia, salvo la excepción de los usuarios cobijados por un área de servicio exclusivo, por lo que ante la ausencia de zonas de servicio exclusivo (ASE), el régimen aplicable es el de la libre competencia, el cual implica que la intervención del Distrito se limite como garante del servicio a cubrir la totalidad del territorio, pero no puede entrar a ser un sujeto regulador ni controlador, toda vez que la competencia para este escenario está en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tal y como establecen los artículos 77 y 79 de la Ley 142 de 1994, modificados por los artículos 12 y 13 de la Ley 689 de 2001.

3. Competencias del Concejo de Bogotá.

Si la pretensión de la Administración es que el Acueducto asuma las competencias de la UAESP, lo procedente sería primero tener Áreas de Servicio Exclusivo (ASE) aprobadas y; segundo, modificar la estructura Administrativa del Distrito, eliminando de la UAESP la función de *Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral de los residuos sólidos, Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos, Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos* y adicionándoselas al Acueducto.



óPor un control fiscal efectivo y transparenteô

De otra parte, llama la atención qué actividades realizarán los 122 nuevos funcionarios incorporados a la planta en la presente vigencia que fueron autorizados por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 29 de febrero del 2012, en ausencia de la función principal que asumirá la EAAB y que solo quedara con alumbrado público y servicios funerarios. Así debe tenerse que para la presente anualidad la UAESP agota un presupuesto de \$179.590 millones de los cuales corresponden a funcionamiento \$149.979 millones de pesos, es decir en términos porcentuales un 83.51 por lo que no se justificaría su existencia.

4.- Los Convenios Interadministrativos No son un Medio de Delegación

La Administración no debe olvidar que los convenios interadministrativos no nacen como un medio de delegación de funciones sino como una coadyuvancia de esfuerzos mutuos en aras de mejorar la prestación de un servicio que tiene el Estado. Las figuras legales previstas en la Ley 489 de 1998 como medios para mejorar la administración pública son: Descentralización, desconcentración y la delegación, por lo que en este sentido se tendrá que tener en cuenta lo señalado en el artículo 95 que reza:

óARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (ë)ô (Subrayado fuera de texto).

Ello para indicar que las funciones administrativas en el escenario de libre competencia no están a cargo de la UAESP.

5.- Transferencia de Recursos y Cambio de Régimen Jurídico Aplicable.

Ahora bien, si con el referido convenio administrativo, la Administración va a trasladar recursos públicos por cerca de \$ 80.000 millones de pesos de la UAESP al Acueducto, con tal proceder se está cambiando el régimen jurídico aplicable a esos dineros, toda vez que es muy diferente realizar compras directas dados los topes por medio de una Unidad Ejecutiva como es la UAESP, a las que realiza el Acueducto, entidad que goza de mayor amplitud; es así como mientras la UAESP dado el presupuesto de la entidad, con un régimen jurídico de la Ley 80 de 1993 ñEstatuto General de Contratación de la Administración Pública, puede contratar por licitación pública a partir de \$ 255.015.001, que corresponde a 450+1 SMMLV, en contraste con la EAAB donde su ubicación en la estructura administrativa como empresa descentralizada por servicios por tratarse de una empresa industrial y comercial del Distrito Capital y prestadora de servicios públicos, goza de mayor autonomía y libertad para contratar conforme al régimen jurídico de contratación privada y su manual de contratación actual indica que la invitación privada se encuentra entre un rango superior de 1.000 SMMLV a 3.000 SMMLV y la invitación pública cuando la cuantía supere los 3.000 SMMLV, que corresponde a \$ 1.700.100.000. Esta práctica por supuesto atenta contra el principio de transparencia y moralidad en la selección del contratista. Lo que ha pretendido esta Contraloría es erradicar este tipo de actuaciones de la

¿Por un control fiscal efectivo y transparente?

Administración, reclamando siempre la apertura de procesos de selección públicos, objetivos y transparentes.

6.- **La Constante Improvisación y Anuncios por parte de la Administración Distrital**

Por último, La Contraloría de Bogotá advierte que la Administración Distrital ha implementado diferentes procesos para solucionar la prestación del servicio público de aseo, de recolección y transporte de residuos, barrido y limpieza general de vías, poda de césped en la ciudad de Bogotá, a saber: fue suspendido el proceso de Licitación. Posteriormente dos actos administrativos de declaratoria de Urgencia Manifiesta. Además, presentación ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) de estudios para la verificación de motivos de doce (12) áreas de servicio exclusivo (ASE) para Bogotá, la cual fue devuelta por no estar completa la información teniendo en cuenta ó(ë) a) *No se anexa el modelo financiero con el cual la CRA pueda verificar que las ASE propuesta, sean indispensables para asegurar la viabilidad de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos, en los términos planteados en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994 (ë.)* b) *No cumple con los aspectos y requerimientos realizados en el Auto 275 de 2011, el fin último que deben perseguir las acciones afirmativas (ë)* ó prórroga de los contratos de concesión de Recolección, Barrido y Limpieza de la ciudad de Bogotá, convertir a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en un operador dentro de un marco de libre competencia y por último el mencionado convenio interadministrativo.

- Frente al panorama descrito insiste este organismo de control que tales actuaciones, visualizan una falta de estudios técnicos, financieros y jurídicos que soporten cada una de las posibilidades, evidenciando la falta de planeación y de la carencia de una política pública en esta materia y más se observan muchos anuncios e improvisación en la toma de decisiones.
- Se advierte también, como en las diferentes opciones dadas, el Distrito no ha contemplado la inclusión de los recicladores bajo el esquema indicado por la H. Corte Constitucional en la cual las acciones afirmativas se entenderían en que la operación del servicio público complementario de aprovechamiento esté en cabeza de los recicladores, por lo tanto preocupa a este ente de control que las ordenes de la Corte Constitucional no se cumplan, y continúe de manera reiterada y sistemática el desacato en que ha incurrido la administración en este punto.
- La ciudad y sus habitantes reclaman de la Administración de manera prioritaria una política pública seria y coherente que obedezca a una planeación clara, orientada al interés general, en lo que corresponde a la recolección, barrido y limpieza de desechos sólidos. La multiplicidad de actuaciones en este tema tan sensible para la ciudad, solo deja ver la improvisación, circunstancia que afecta sustancialmente la prestación del servicio de aseo que necesita Bogotá.

7- **Ratificación y Coherencia de Otros Organismos de Control**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

¿Por un control fiscal efectivo y transparente?

Llama la atención igualmente que la Contraloría General de la Nación remitió a este ente de Control mediante oficio radicado 2012EE0069644, copias del Auto por medio del cual se dispuso el cierre de indagación preliminar No. 009 de 2011 y se recomendó apertura de un proceso de responsabilidad fiscal y manifiesta *que* **Debido a la falta de planeación, la UAESP no logro estructurar el proceso licitatorio para la prestación del servicio de aseo en Bogotá, a pesar de dedicar tiempo suficiente (2009-2010) e importantes recursos económicos en este proceso**

Así mismo, la Procuraduría General de la Nación, se pronunció en informe presentado a la H. Corte Constitucional por medio de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva para la Función Pública y del cual el Periódico El Tiempo el pasado 17 de octubre publicó lo siguiente *la creación de una empresa distrital para la prestación del servicio de aseo podría ser contradictoria* **dadas las gestiones que el Distrito se propone adelantar para incluir a los recicladores en el nuevo esquema de aseo** *Para la Procuraduría, no es claro hacia dónde apunta la reorganización del servicio público de aseo en el Distrito, ni como reorientará el esquema elegido hacia el aprovechamiento y participación de los recicladores*

Para finalizar, la Contraloría de Bogotá, espera que cualquiera de las posibilidades que la Administración ha anunciado, y por la que se decida, se sustente en estudios técnicos, serios, previos y contundentes que propendan por la satisfacción del interés general y respondan a las necesidades de la Ciudad, recalcando que el mecanismo idóneo para garantizar la transparencia, la participación, la publicidad y las acciones afirmativas ordenadas por la H. Corte es la Licitación Pública. Dicho en otras palabras, se requiere la mayor transparencia a la hora de comprometer los recursos públicos de la ciudad, puntualizó el Contralor Diego Ardila Medina.

Finalmente, como quiera que existen elementos de juicio que permiten señalar una presunta falta de planeación y omisión en la gestión administrativa, se dispuso enviar el presente pronunciamiento a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Oficina Asesora de Comunicaciones