

Doctora
MYRIAM MARGOTH MARTINEZ DIAZ
Directora General
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS -UAESP.
Calle 52 No.13-64 Piso 3
Ciudad

Pronunciamento: Pliego de Condiciones Licitación Pública 001de 2011-RBL

Respetada Doctora:

La Contraloría de Bogotá, D.C., actuando dentro del ejercicio del control fiscal en tiempo real y de conformidad con el mandato ciudadano expreso en la Constitución Política, y en especial atendiendo lo establecido en el Acuerdo 361 de 2009, encuentra oportuno señalar algunas observaciones al Pliego de Condiciones de la Licitación Pública 001 de 2011 para La Recolección Barrido y Limpieza en el Distrito Capital, por un valor de \$2.297.651,7 millones, cuya audiencia de adjudicación se tiene prevista para el 10 de mayo de 2011, que a nuestro sentir pueden coadyuvar al logro de optimizar la prestación del servicio de aseo en la ciudad por parte del sector privado, sin obviar la finalidad social del Estado de garantizar la prestación eficiente y eficaz del mismo.

En este sentido, a continuación se enuncian los numerales del pliego de condiciones, que son objeto de observaciones, las cuales se subrayan fuera de texto:

"1.7. OBJETO

CONCESIONAR BAJO LA FIGURA DE ÁREAS DE SERVICIO EXCLUSIVO, LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. - COLOMBIA, EN SUS COMPONENTES DE RECOLECCIÓN, BARRIDO, 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, TECNICO, OPERATIVO, EDUCATIVO Y ADMINISTRATIVO QUE ELLO CONLLEVA.

La presente Licitación no contempla exclusividad para las actividades de recolección y transporte del material reciclable que sea presentado en forma separada por los generadores, ni tampoco contempla exclusividad alguna para las actividades de aprovechamiento."

Observación: Al entregar bajo concesión, las actividades descritas en el objeto, no es lógico observar dentro de los pliegos que la UAESP asume el montaje y la administración del SIISA, esto desdibuja el objetivo propio de la

concesión y restaría objetividad en la UAESP en el cumplimiento del control y vigilancia del compromiso contractual.

1.7.4. DE LA ARTICULACION CON LOS SISTEMAS DE INFORMACION DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS -UAESP

Los concesionarios del servicio público de aseo deberán adelantar todas las gestiones necesarias, tendientes a garantizar la oportuna, eficiente y efectiva comunicación y articulación de su gestión con las plataformas tecnológicas que para el cumplimiento de su misión, tiene actualmente en operación la UAESP y con las que está en proceso de desarrollo, especialmente el Subsistema de Información Técnico Operativo SITO, el Subsistema de Información Comercial y Financiero SICF, el Subsistema de Información de Seguimiento y Control SISC, el Contact Center y el Subsistema de Atención de PQR, los cuales se constituyen en los componentes del Sistema Integrado de Información del Servicio de Aseo –SIISA-

Así, el concesionario del servicio público domiciliario de aseo, dispondrá de todas las condiciones técnicas que garanticen la calidad, confiabilidad, disponibilidad y oportunidad en la interrelación con los sistemas de información de la UAESP, mencionados en el párrafo anterior.

Observación: No se entiende como, si todas las actividades del servicio de aseo se entregan en concesión (Ver objeto), la UAESP entre a administrar y operar la actividad de gestión comercial si precisamente la demostrada ineficiencia de la administración distrital fue lo que obligó a entregar la prestación del servicio al sector privado.

1.11.1.1. Conceptos que constituyen la remuneración del concesionario.

La remuneración del Concesionario corresponde a:

1. Participación porcentual, del recaudo ajustado por solidaridad obtenido del pago de las tarifas que efectúen los usuarios del servicio público domiciliario de aseo de la ASE respectiva, acorde con el porcentaje ofrecido en el proceso licitatorio. El recaudo ajustado por solidaridad corresponde al recaudo real obtenido más el déficit de solidaridad o menos el superávit de solidaridad, según sea el caso.

De la participación porcentual de ese recaudo ajustado por solidaridad se descuentan los siguientes ítems: el pago que por disposición final y/o tratamiento de los residuos recogidos y transportados en su ASE que deben ser efectuados a los prestadores de esas actividades complementarias; el pago a la interventoría; el pago a la Fiducia; el pago al SIISA; el pago por el GMF en que incurre el Fiducia.

Observación: Si se establece que el SIISA, será operado y administrado directamente por la UAESP, su remuneración no puede ser financiada con recursos provenientes de las tarifas. La Resolución CRA-541 de 2011 en las Consideraciones finales, numeral 8, dispone: “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 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 con sus propios recursos.” Subrayado fuera de texto.

2.1.10. ATENCION AL USUARIO

Los concesionarios del servicio público domiciliario de aseo en el Distrito Capital recibirán, atenderán, tramitarán y resolverán las peticiones, quejas, reclamos (PQR), recursos y solicitudes presentados por los usuarios por cualquiera de los siguientes canales de atención: escrito, presencial (Puntos de Atención a Usuarios), Portal Web, Sistema Distrital de Quejas y Soluciones – SDQS- y Contact Center, aplicando criterios de calidad, oportunidad y eficiencia, y los procedimientos del presente reglamento y de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley 142 de 1994 y en este Reglamento, El Portal Web y el Contact Center serán contratados y administrados por la UAESP.

La UAESP asumirá directamente la administración del portal web y del servicio de Contact Center y derivará las solicitudes de los usuarios a los concesionarios para que éstos efectúen la atención requerida por estos medios. En ningún momento la UAESP asumirá el rol de atención al usuario, responsabilidad que debe estar en cabeza de los concesionarios.

Observación: Tal como se describe anteriormente, es inconveniente que la UAESP entre a contratar y administrar el sistema de información, actividades que a todas luces le corresponden y son responsabilidad de los concesionarios. Debe quedar claro que la UAESP tiene como misión "...Planear, coordinar, supervisar y controlar la gestión integral de los residuos...". Ante las ganancias en eficiencia alcanzadas por el esquema, no se debe dar un paso atrás.

De igual forma se debe tener en cuenta que la UAESP entraría a asumir estas actividades a pesar de no tener ni la infraestructura ni la experiencia necesarias para hacerlo, además no puede desconocer que de asumir estas actividades tendría que financiarlas con su propio presupuesto, según se menciona en el punto 1.11.1.1. De otra parte, los concesionarios entrarían a depender de su gestión para cumplir con sus obligaciones.

2.1.10.1. Facturación y medición del servicio.

Los concesionarios y la UAESP deberán suscribir convenio de facturación conjunta con una empresa de servicios públicos domiciliarios. Dicho convenio y todo el proceso de facturación conjunta cumplirán con la reglamentación contenida en la Ley 142 de 1994, la Resolución CRA 151 de 2001, el Decreto 2668 de 1999, la Resolución CRA 422 de 2007 y el contrato de condiciones uniformes.

Observación: Esta actividad hasta el momento es de absoluta responsabilidad de los concesionarios, por lo que no es conveniente que la UAESP participe directamente como responsable de una gestión en concesión; lo que si debe quedar claro es su responsabilidad en el control y vigilancia de las responsabilidades contractuales.

2.1.12. DE LAS OBLIGACIONES CON EL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION DEL SERVICIO DE ASEO –SIISA.

Los concesionarios del servicio público de aseo serán usuarios obligatorios del SIISA, el cual hace parte del Sistema de Información Misional SI MISION de la UAESP. Dicho sistema manejará la información operativa, técnica, comercial y financiera de manera consolidada, unificada y en tiempo real. El SIISA será montado y administrado por la UAESP, con cargo a los recursos recaudados por el esquema general de aseo.

Los gastos de adquisición de todos los dispositivos electrónicos definidos en el "ANEXO 13 RTO SIISA" en los numerales 8 y 9, correrán por cuenta de los concesionarios del servicio público de aseo.

Observación: La UAESP no solamente entra a operar el sistema de información sino también a administrar recursos de los concesionarios, desfigurando el objeto de la concesión. Además, tal y como se observó en el numeral 1.11.1.1., su remuneración no puede ser financiada con recursos provenientes de las tarifas y debe hacerse con recursos de su propio presupuesto.

2.8. INTERVENTORIA DEL CONTRATO.

... el concesionario presentará toda la documentación que le sea requerida por el interventor y la UAESP, permitirá el acceso a las instalaciones administrativas y base de operaciones cuando se realicen las visitas de verificación que la UAESP y la interventoría estime pertinentes y en general garantizará la vigilancia y el control efectivo sobre la ejecución del contrato. Para la realización de visitas de verificación, ni la interventoría ni la UAESP requerirán autorización previa por parte de los concesionarios.

Observación: Si bien la UAESP es la entidad distrital encargada de garantizar la prestación del servicio de aseo, la vigilancia y control debe realizarlo a través de la interventoría contratada para tal fin y no entrar a ser parte directa del esquema, más aún, si se tiene en cuenta que la SSPD es la entidad que por naturaleza realiza dichas funciones.

2.8.3. DESCUENTOS PARA EL PAGO DE LA ENTIDAD FIDUCIARIA.

El costo de la remuneración de la Entidad Fiduciaria que contrate la UAESP será asumido por los concesionarios del servicio público domiciliario de aseo, con cargo a los ingresos que perciben por concepto de su remuneración durante el período de concesión. Esta cuenta se alimenta de los recursos que la misma entidad fiduciaria descuenta del pago de cada uno de los concesionarios a partir de la liquidación hecha por el Gestor Comercial.

Observación: El esquema propuesto no permite visualizar con claridad quien es el "Gestor Comercial", sus actividades, responsabilidades y competencias.

2.11.1.2. Oferta económica en cada una de las áreas de prestación del servicio

El valor de la participación porcentual, del recaudo ajustado por solidaridad obtenido del pago de las tarifas que efectúen los usuarios del servicio público domiciliario de aseo de la ASE que opera el concesionario, que podrá ofertar cada proponente deberá estar comprendido en el siguiente rango:

2.11.1.2.1. ASE No. 01

Valor Máximo o Techo de Participación Porcentual:	110%
Valor Mínimo o Piso de Participación Porcentual	100%

2.11.1.2.2. ASE No. 02

Valor Máximo o Techo de Participación Porcentual:	100%
Valor Mínimo o Piso de Participación Porcentual	90%

2.11.1.2.3. ASE No. 03	
Valor Máximo o Techo de Participación Porcentual:	108%
Valor Mínimo o Piso de Participación Porcentual	98%
2.11.1.2.4. ASE No. 04	
Valor Máximo o Techo de Participación Porcentual:	92%
Valor Mínimo o Piso de Participación Porcentual	82%
2.11.1.2.5. ASE No. 05	
Valor Máximo o Techo de Participación Porcentual:	100%
Valor Mínimo o Piso de Participación Porcentual	90%
2.11.1.2.6. ASE No. 06	
Valor Máximo o Techo de Participación Porcentual:	90%
Valor Mínimo o Piso de Participación Porcentual	80%

Observación: Bajo el supuesto que todos los proponentes ganadores ofertaran con base en el valor mínimo, lo que no es posible de acuerdo con las condiciones establecidas, el pago a los operadores supera ampliamente al de la actual concesión, donde la ASE con mayor remuneración empezó con 87,86% y la más baja con 54,00%.

De acuerdo con la estructura diseñada, el promedio del porcentaje a pagar por el servicio va a estar al límite de la tarifa tope o incluso por encima, dependiendo de las ofertas; en tal sentido, en un sistema donde se ha demostrado mayores niveles de eficiencia como es el de las concesiones, se tendrían tarifas similares a esquemas donde se presta el servicio con altos niveles de ineficiencia. Si esto es así, se pierde el sentido de la regulación y las ganancias por eficiencia que genera la libre competencia.

2.11.5. DE LA CLAUSULA DE REVERSION

Una vez terminado el Contrato de Concesión, el concesionario deberá restituir a la UAESP los equipos y demás bienes muebles que haya recibido de ésta y revertir todos aquellos bienes muebles incorporados a la concesión por el concesionario o que se encuentren afectos a la operación del servicio de aseo.

En todo caso, se deberá revertir a favor de la UAESP la totalidad de los bienes descritos por componente en el "ANEXO 5 REGLAMENTO TECNICO OPERATIVO". Estos bienes serán restituidos y revertidos en correcto estado de funcionamiento, con el desgaste normal derivado de su utilización.

Para efectos de esta concesión se entenderá como bienes afectos a la prestación del servicio público de aseo:

- Todos los vehículos y equipos solicitados en el pliego de condiciones, y el reglamento técnico operativo, requeridos para la prestación del servicio público de aseo en los componentes de recolección y transporte de los residuos a cargo del concesionario, barrido manual y mecánico, limpieza y lavado.
- Vehículos compactadores y volquetas.
- Vehículos y equipos para recolección a grandes productores.
- Equipos para recolección de escombros.
- Equipos para barrido y lavado de puentes: motoaspiradoras, hidrolavadoras y carrotaques.
- Vehículos y equipo de barrido mecánico.
- Equipo lavacontenedores.
- Unidad Móvil (gestión social).

... En relación con los equipos, bienes, licencias, software o hardware empleados para el cumplimiento del Contrato y que no sean de su propiedad, el Concesionario realizará los arreglos del caso para que la UAESP, sin costo alguno, salvo el de personal de mantenimiento y el administrativo normal, pueda continuar con la operación, durante mínimo un año más, a partir de la terminación del contrato de concesión.

Adicionalmente, el Concesionario se comprometerá a entregar a la UAESP o a quien ésta determine, el conocimiento técnico operacional requerido para garantizar la continuidad de la operación del servicio de aseo. Adicionalmente se incluirá en la reversión todos los manuales técnicos y operativos asociados con equipos y manejo de la operación, protocolos y metodologías relacionados con el proyecto. La transferencia del conocimiento incluirá la realización de talleres y actividades dirigidos a quien defina la UAESP y serán dictados en la ciudad de Bogotá D.C. por los expertos temáticos que hagan parte del equipo profesional de concesionario.

Así mismo, será objeto de reversión a la finalización del Contrato, por cualquier causa y sin costo alguno para la UAESP, la totalidad del software de su propiedad, desarrollado y/o empleado para los fines del Contrato, incluida la base de datos con todas sus actualizaciones, modernizaciones y demás variaciones resultantes de un proceso permanente de adaptación y mejoramiento, junto con los respectivos manuales. En este sentido, será objeto de reversión el software y las bases de datos requeridas para el desarrollo de la gestión comercial y financiera, esto de acuerdo con el "ANEXO 6 REGLAMENTO COMERCIAL Y FINANCIERO"

Observación: En una concesión donde se oferta por tarifa, no resulta conveniente que al final de la misma, la UAESP se haga cargo de una serie de vehículos y equipos obsoletos (como si debe hacerlo con los equipos, bienes, licencias, software o hardware empleados para el cumplimiento del Contrato), cuya administración y custodia sería más costosa que los ingresos que recibiría por subastar dichos activos. El hecho de no exigir la devolución de esos activos, permitiría que los oferentes redujeran el valor de sus propuestas y consecuentemente se lograrían mayores niveles de eficiencia en el esquema de aseo.

4.1.2. COMPONENTE ECONOMICO

Este calificará el porcentaje sobre el Recaudo de la ASE, ajustado por solidaridad, que el Proponente oferte para recibir como remuneración en cada una de las ASE en los términos contenidos en este Pliego de Condiciones y otorgará una calificación máxima de 700 puntos.

Los puntajes se asignarán de acuerdo con las siguientes reglas teniendo claro que cada ASE se evaluará de manera independiente.

El mayor puntaje, es decir 700 puntos, se asignará a la propuesta, o propuestas, en caso de empate, cuyo valor de descuento total sea el más cercano al promedio aritmético de los descuentos del precio techo ofertados por los proponentes y que además se encuentre por encima de dicho promedio aritmético.

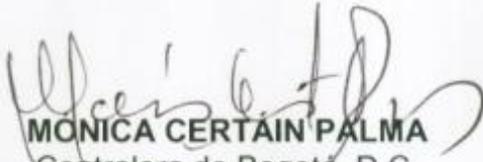
Observación: La asignación de los puntos al operador cuya oferta se encuentre más cerca al promedio aritmético, por encima, presenta inconvenientes de fuertes implicaciones económicas. El diseño de rangos para las diferentes ASE's debería permitir la libre competencia entre los proponentes por el valor mínimo o piso, debido a que la experiencia en la ciudad ha demostrado, cómo con el esquema de concesiones los costos del servicio se reducen significativamente con respecto a los topes establecidos

para todas las empresas del país donde la mayoría son entidades estatales y se supone niveles de eficiencia menores que los que se encuentran en escenarios de competencia. Con estas restricciones, los diferentes oferentes tenderán a proponer tarifas más cercanas al tope que al piso.

Finalmente valga recordar, tal y como lo ha hecho esta Contraloría con el Pronunciamiento de enero de 2010 y con las últimas auditorías realizadas a la UAESP, que en caso de existir excedentes en el esquema de aseo, estos deben ser devueltos a los usuarios del servicio vía menores tarifas, acorde con lo previsto en la Ley 142 de 1994 y nuevamente, lo recalca la Resolución CRA-541 de 2011 en las Consideraciones finales, numeral 4, que **reza:** *Acorde con lo previsto en el artículo 87 y en el artículo 92 de la Ley 142 de 1994, en caso de existir excedentes en el sistema, estos deberán ser distribuidos a los usuarios vía tarifa como ganancias en eficiencia, de acuerdo con los mecanismos que defina la UAESP, en aras de dar estricto cumplimiento a los criterios orientadores del régimen tarifario.*

En razón a estas observaciones, comedidamente le solicito informar a este Despacho, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de este pronunciamiento, las acciones que tomará su administración para aclarar los hechos enunciados o mitigar los riesgos que se pueden presentar por alterar el esquema de concesión.

Cordialmente,



MONICA CERTAIN PALMA
Contralora de Bogotá, D.C.

Proyectó: FAG. Profesional Especializado
Revisó: MEV. – Directora Sector Hábitat y Servicios Públicos