

**INFORME DE REVISIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN
DISTRITAL EN LO CONCERNIENTE A LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA
AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P EN LA LICITACIÓN PÚBLICA PARA LA
CONCESIÓN DE LAS ÁREAS DE SERVICIO EXCLUSIVO PARA LA
PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO**

ÁNGELA VIVIANA BOBADILLA GONZÁLEZ
Personera Delegada para el Hábitat y Servicios Públicos Domiciliarios

FARID URRUTIA JALILIE
Administrador de Empresas

MARÍA CATALINA SÁENZ HIGUERA
Abogada

Bogotá, D.C., abril de 2018

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO.....	5
OBJETIVOS	8
CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LOS PLIEGOS DE LA LICITACIÓN 02 DE 2017 CON SUS MODIFICACIONES E IDENTIFICACIÓN DE LOS AJUSTES REALIZADOS, PARA FACILITAR LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.	9
CAPÍTULO 2. CIRCUNSTANCIAS POR LAS CUALES LA EMPRESA AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P, SE ABSTUVO DE PARTICIPAR EN LA LICITACIÓN PÚBLICA 02 DE 2017.....	13
CAPÍTULO III. IDENTIFICAR LAS CONSECUENCIAS PARA EL DISTRITO CAPITAL, PRODUCTO DE LAS DECISIONES TOMADAS POR LA MENCIONADA EMPRESA	17
RESULTADOS	19
RECOMENDACIONES.....	21
TÉRMINOS Y DEFINICIONES	22

Listado de Tablas

Tabla 1. Consultarías contratadas por la EAB E.S.P.	9
Tabla 2. Resumen de observaciones presentadas por AB S.A. E.S.P.....	10
Tabla 3. Comparación versiones Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., Celio Nieves y EAB E.S.P.....	14

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la presente revisión a la gestión pública, se realizará la verificación de las acciones adelantadas por la Administración Distrital en lo concerniente a la participación de la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P – operador del servicio público de aseo en Bogotá desde el 2012 y hasta el 11 de febrero de 2018 – en la licitación pública para la concesión de las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo, llevada a cabo por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Para abordar esta acción de prevención y control a la función pública, se realizará inicialmente la revisión de los pliegos de la licitación 02 de 2017 con sus modificaciones, a efectos de identificar los ajustes realizados, para facilitar la participación de la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, en el proceso en referencia.

Posteriormente, se profundizará en las circunstancias por las cuales la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P se abstuvo de participar en el mencionado proceso licitatorio, para finalmente concentrarse en la identificación de las consecuencias para el Distrito Capital, producto de las decisiones tomadas por la empresa.

Se considera procedente realizar este proceso de revisión, en atención a las múltiples solicitudes realizadas por ciudadanos, así como por los trabajadores de la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, quienes siempre conservaron sus expectativas en continuar prestando sus servicios al Distrito a través de la mencionada empresa, así como de los Honorables Concejales que han requerido medidas por parte de los organismos de control.

ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

En 2011, la Corte Constitucional solicitó la suspensión de la Licitación Pública 001 de 2011 de la UAESP para concesionar áreas de servicio exclusivo, en razón al posible incidente de desacato por incumplimiento de órdenes impartidas por esa corporación, en favor de los recicladores de oficio de la ciudad¹, lo que fue confirmado en Auto 275 de 2011 dejando sin efectos la mencionada licitación, por lo que se decretaron dos urgencias manifiestas², que resultaron en la contratación de las empresas prestadoras del servicio público de aseo, las cuales adelantaron esta labor entre 2003 y 2011, por dos períodos de seis meses y un período adicional de tres meses, es decir hasta diciembre de 2012.

Es así como la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, bajo el amparo del Decreto Distrital 564 de 2012, celebra el contrato interadministrativo número 017 del 11 de octubre de 2012 con la entonces Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, para la gestión y operación del servicio público de aseo en el área de la ciudad de Bogotá 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, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva.

Una vez la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, asume las obligaciones como prestador del servicio de aseo en el Distrito Capital, celebró el 4 de diciembre de 2012 el Contrato Interadministrativo 1-07-10200-0809-2012, con la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., cuyo objeto consiste en: “*Realizar las actividades operativas para la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias en toda la ciudad de Bogotá D.C., bajo la dirección y supervisión de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP.*”, por valor hasta de CIENTO DIECISEIS MIL MILLONES DE PESOS (\$116.000.000.000 M/CTE) y cuyo plazo inicialmente pactado fue de cuatro meses y catorce días³.

En virtud de lo definido en el mencionado contrato interadministrativo, y luego de adquirir los vehículos requeridos para la prestación del servicio en el 100% de la ciudad, se celebra entre la EAAB y la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P el Contrato 9-99-10200-0161-2013 del 21 de marzo de 2013, a través del cual se entrega a título de comodato por parte de la EAAB los bienes que había adquirido para garantizar la efectiva prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá.

¹ Sentencia T-724 de 2003 y Auto 268 de 2010.

² Resoluciones UAESP 522 de 2011 y 065 de 2012

³ Plazo que ha venido siendo prorrogado a lo largo del tiempo, en los otrosí N° 2, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 14, 15, 16, 17 y 18, éste último establece el término de ejecución hasta el 15 de enero de 2017.

En atención a lo anterior, la Empresa Aguas de Bogotá se desempeñó como operador del servicio público de aseo en la ciudad desde diciembre de 2012, adquiriendo experiencia de más de cuatro años en las actividades 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, ampliando con ello su portafolio de servicios.

En septiembre de 2017, la Administración Distrital, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, abrió el proceso licitatorio para la concesión de las áreas de servicio exclusivo – ASE, para la prestación del servicio público de aseo.

Con dicho proceso, se daba por terminado el contrato interadministrativo 017 del 11 de octubre de 2012, entre la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá – EAB E.S.P, así como el contrato interadministrativo 1-07-10200-0809-2012 del 4 de diciembre de 2012, con la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., situación que genera algunas pérdidas previsibles para las entidades públicas distritales, tales como el mercado de suscriptores al servicio, los ingresos que se dejarán de percibir como consecuencia de la adjudicación de la licitación a otros prestadores, la inutilidad de los bienes que fueron adquiridos por la EAB E.S.P para atender a la ciudadanía bogotana en la recolección y transporte de sus residuos, los cuales aún tienen una vida útil de 4 años. Sin olvidar, el perjuicio ocasionado a los más de 3.000 trabajadores que se ven afectados con la pérdida de sus empleos, en atención al cierre de la línea de negocios de aseo por parte de la mencionada empresa.

Marco normativo

Constitución Política de Colombia – C.P.C. –, artículo 209 del Capítulo 5 de la Función Administrativa.

Decreto 410 de 1971 “Por el cual se expide el Código de Comercio”.

Ley 142 de 1992 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

Decreto 564 de 2012 “Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012.”

Decreto 2981 de 2013 “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”.

Resolución 365 de 2013 UAESP “Por la cual se expide y adopta el Reglamento Técnico y Operativo, Comercial y Financiero para la prestación, gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., en sus componentes de recolección, transporte, 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 y administrativo que eso conlleva”.

Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

Resolución CRA 720 de 2015 “Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones”.

OBJETIVOS

Esta veeduría se encuentra dirigida hacia el cumplimiento de los siguientes objetivos:

Objetivo General

Realizar la revisión de la gestión de la Administración Distrital, en lo concerniente a la participación de la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, en la licitación pública para concesionar las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio de aseo en la ciudad.

Objetivos Específicos

- Revisar los pliegos de la licitación 02 de 2017 con sus modificaciones e identificar los ajustes realizados, para facilitar la participación de la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.
- Profundizar y constatar las circunstancias por las cuales la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, se abstuvo de participar en la licitación pública 02 de 2017.
- Identificar las consecuencias para el Distrito Capital, producto de las decisiones tomadas por la mencionada empresa.

CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LOS PLIEGOS DE LA LICITACIÓN 02 DE 2017 CON SUS MODIFICACIONES E IDENTIFICACIÓN DE LOS AJUSTES REALIZADOS, PARA FACILITAR LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.

Actuaciones de la EAB E.S.P

La Administración Distrital da inicio en el 2016 a la estructuración del proceso licitatorio para la concesión de las áreas de servicio exclusivo que garantizarían la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital, en dicho momento, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá – EAB E.S.P., a través de su Junta Directiva solicita a la gerencia la verificación de las mejores condiciones para participar en este proceso.

En atención a lo anterior, la EAB E.S.P contrata tres consultarías, cuyos aspectos esenciales se relacionan a continuación:

Tabla 1. Consultarías contratadas por la EAB E.S.P.

Tipo	Contratista	Valor	Aspectos puntuales
Jurídica	DLA PIPER	\$ 184.000.000	La EAB E.S.P no es competitiva en este proceso, por lo que debe presentarse directamente AB, por lo que recomienda capitalizar a dicha empresa.
Financiera	TRÍGONO	\$ 333.000.000	Su fin fue diseñar y definir el modelo financiero aplicable para la presentación de la mejor oferta en el proceso licitatorio.
Laboral	CORTÉS ROMERO	\$ 178.000.000	Con el objeto de analizar los costos y riesgos laborales para las dos empresas en los siguientes escenarios: <ul style="list-style-type: none"> • Terminación del esquema de aseo. • Posible vinculación como nuevo prestador.

Fuente: Elaboración propia en base a información presentada por la directora de la EAB E.S.P., en sesión del Concejo de Bogotá del 20 de marzo de 2018.

La EAB E.S.P se abstiene de participar en el proceso licitatorio en atención a lo recomendado por DLA PIPER, y debido al fallo del 28 de septiembre de 2017 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, consideró que la Junta Directiva de la EAB E.S.P no era el órgano competente para ampliar su objeto social, toda vez que el mismo había sido previamente definido en una disposición normativa expedida por el Concejo de Bogotá, y a contrario sensu la Junta Directiva de la mencionada empresa, realizó la modificación de dicho objeto, acarreando la

nulidad del acto administrativo que permitía al acueducto prestar el servicio público de aseo y sus actividades complementarias.

Con todo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordena desmontar el esquema de aseo donde la EAB E.S.P era el prestador del servicio y la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, su operador. Por este motivo, la EAB E.S.P., frente a la imposibilidad de prestar el servicio público de aseo, decidió no participar directamente en la licitación de las áreas de servicio exclusivo.

Así las cosas, la EAB E.S.P inicia el desarrollo de algunas actividades tendientes a fortalecer financieramente a la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, lo hace a través del Acuerdo 25 del 5 de diciembre donde aprueba condicionalmente aportar los estados financieros en solidaridad, lo que para ese momento se permitía en la licitación pública de la UAESP, y/o capitalizar a su filial hasta por \$40.000 millones, con el fin de posibilitar su participación en el mencionado proceso.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 2017, luego de conocer la última adenda a la licitación pública 02 de 2017, se aprueba en el Acuerdo 27 la capitalización por suscripción de acciones de Aguas de Bogotá, por valor de \$15.000 millones de pesos, supuesto bajo el cual la mencionada empresa cumpliría con las exigencias financieras establecidas por la Administración Distrital.

Actuaciones de la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P

La Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, presentó múltiples observaciones a la licitación en comento, con el objeto de habilitarse como posible oferente, lo hace a través de la presentación de derechos de petición y observaciones específicas (Anexo 1), en la tabla que se presenta a continuación, se detallan las más importantes:

Tabla 2. Resumen de observaciones presentadas por AB S.A. E.S.P.

FECHA	TEMAS GENERALES
28 de noviembre de 2017	Acreditación de capacidad financiera y/o experiencia a través de la matriz de sociedades controladas. Ampliación del plazo de presentación de las ofertas por veinte (20) días hábiles en atención a los cambios resultado de la Adenda N° 2.
1 de diciembre de 2017	Posibilidad de acreditación de capacidad financiera y en particular el Cupo Crédito en Firme, mediante compromisos de capitalización en firme de uno o varios socios de la sociedad proponente.
14 de diciembre de 2017	Se refieren a la eventual necesidad de tramitar licenciamiento ambiental con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de aseo en la localidad de Sumapaz.

Fuente: Elaboración propia con base en observaciones que se encuentran publicadas en el aplicativo SECOP.

Así las cosas, y en atención a las observaciones anteriormente indicadas, en los pliegos y específicamente en el Documento de Condiciones Generales de Participación (Anexo 2), se realizaron modificaciones importantes como las que se precisan a continuación, todas ellas frente a las solicitudes presentadas por la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P:

1. Inicialmente se eliminó la causal de rechazo impuesta en la versión de pliegos de agosto de 2017 donde se precisaba que, si el proponente o alguno de sus miembros se encontraba incurso en alguna de las causales de disolución o liquidación, su propuesta sería rechazada.

En dicho panorama y de acuerdo a lo establecido en el artículo 457.2 del Código de Comercio, una sociedad se encuentra en causal de disolución cuando ocurran pérdidas que reduzcan su patrimonio neto por debajo del 50% del capital suscrito y precisamente en los estados financieros de la Empresa Aguas de Bogotá, se informaba por parte de la Empresa Nexia International, lo siguiente:

“A diciembre 31 de 2016 la causal de disolución por reducción de su patrimonio continúa sin ser subsanada, a esta fecha de corte el valor del patrimonio es de \$4.519.209.000 lo cual representa el 30.13% del capital social de la sociedad, razón por la cual debe emprender acciones tendientes a lograr un saneamiento patrimonial...”

2. Inicialmente se permitió que se realizara verificación de los requisitos financieros de la sociedad matriz o controlante, para las Alternativas 1 y 2, donde el Proponente y/o los Miembros de una Estructura Plural podrían presentar los Requisitos Habilitantes relativos a Capacidad Financiera a través de (a) sociedades controladas (directa o indirectamente) por el Proponente (o por los Miembros de una Estructura Plural) o de su matriz, o de sociedades controladas por su matriz.
3. Posteriormente se realizaron modificaciones importantes, relacionadas con requisitos financieros habilitantes, encontrando así que, en los pliegos publicados en octubre, se establecieron diversas alternativas para acreditar la solvencia económica y financiera para la ejecución del contrato, las cuales eran:
 - Alternativa 1: Indicadores de los Estados Financieros
 - Alternativa 2: Evaluación ponderada de Indicadores Financieros
 - Alternativa 3 Cupo de Crédito en firme

Para la alternativa 1 y 2 el oferente debía adjuntar los **últimos** Estados Financieros de carácter general o los últimos Estados Financieros de propósito especial, generados para el presente proceso licitatorio, (suscritos por Representante Legal, Contador Público y Revisor Fiscal o Contador Independiente), junto con sus revelaciones (notas explicativas a los mismos), debidamente aprobados por el órgano competente. (En caso de que aplique).

A la postre, en pliegos publicados en diciembre de 2017, se precisó que debían adjuntarse los últimos Estados Financieros de carácter general o un juego completo de los últimos Estados Financieros **intermedios**, (suscritos por Representante Legal, Contador Público y Revisor Fiscal o Contador Independiente), junto con sus revelaciones (notas explicativas a los mismos), debidamente aprobados por el órgano competente. (En caso de que aplique).

En la alternativa 3 se precisó que el proponente podría demostrar su solvencia económica y financiera mediante una certificación de aprobación de Cupo de Crédito por valor mínimo de **CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$40.000.000.000)**, dando cumplimiento a los siguientes requisitos:

- Con vigencia de doce (12) meses contados a partir de la fecha de cierre de la entrega de la propuesta.
- Certificación de aprobación de Cupo de Crédito en firme suscrita por un representante legal o funcionario autorizado de una entidad financiera legalmente establecida en Colombia, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Estas adendas al proceso licitatorio en aspectos como la posibilidad de presentar estados financieros al cierre del proceso y no a diciembre de 2016 – para esa fecha la AB S.A. E.S.P., se encontraba en causal de liquidación – permitieron que la mencionada empresa se habilitara como posible oferente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se dio inicio al proceso de estructuración de la propuesta con la Empresa Aguas de Bogotá como único oferente, bajo los avales de la Junta Directiva de la EAB E.S.P., donde se autorizó la capitalización de la AB S.A. E.S.P en caso de ser asignada un área de servicio exclusivo – ASE – y se comprometió su patrimonio amparando a Aguas de Bogotá en cifras mayores, con el objeto de presentar un mejor panorama a las aseguradoras.

CAPÍTULO 2. CIRCUNSTANCIAS POR LAS CUALES LA EMPRESA AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P, SE ABSTUVO DE PARTICIPAR EN LA LICITACIÓN PÚBLICA 02 DE 2017.

En públicas manifestaciones (Anexo 3), la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P y la Administración Distrital informó que participarían en la licitación pública UAESP 02-2017 para concesionar las áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital.

Sin embargo, el 18 de diciembre de 2017 fecha de presentación de ofertas por parte de los posibles interesados, la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, no oficializó su propuesta, quedando por fuera de la licitación.

En atención a lo anterior, la Personería de Bogotá inició las averiguaciones del caso, con el objeto de conocer los motivos por los cuales se abstuvo la mencionada empresa de participar en la licitación de aseo.

En ese momento, la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, indicó que en atención a lo dispuesto en el numeral 4.4. del Anexo 12 del Documento de Condiciones Generales de Participación de la licitación, donde se señaló que la póliza de seriedad de la oferta constituía un documento indispensable so pena de rechazo y toda vez que después de haber adelantado gestiones ante diecinueve aseguradores, no fue posible lograr la cobertura requerida que garantizara el cumplimiento del requisito esencial para participar en la licitación.

Igualmente, la gerencia de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P, señaló en sesión plenaria del Concejo de Bogotá del 20 de marzo de 2018 que el sector asegurador no estuvo dispuesto a asumir el riesgo de respaldo a la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, en atención a que venía de pagar una multa por \$57.000 millones, resultado del esquema de aseo anterior, al haber incurrido los asegurados en causal de inhabilidad sobreviniente producto de la multa impuesta por la Contraloría General de la Nación, por lo que tuvo que asumir dichos costos y respaldar las cifras adeudadas.

Del mismo modo, se debe señalar que una vez se le requirieron a la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P los soportes de las solicitudes y negativas de las aseguradoras contactadas, se informó por parte de esta empresa que, en ese tipo de trámites, no se acostumbraba hacer solicitudes escritas, sino a través de gestiones personales con los corredores de seguros y las compañías aseguradoras, por lo que no se contaba con registro alguno que evidenciará dichas labores y resultados.

En este punto, precisó la mencionada empresa que en reuniones sostenidas con el mercado asegurador colombiano, les expresaron que consideraban muy alto el

riesgo de otorgar una póliza de seriedad a Aguas de Bogotá y en particular para participar en la licitación pública en comento, bajo los siguientes argumentos:

1. La causal de disolución de la que acababan de salir y que se mantenía para el 31 de diciembre de 2016.
2. La falta de activos y de patrimonio suficiente, por parte de la empresa para respaldar la garantía de seriedad requerida.
3. La responsabilidad que asumían con esta garantía, respecto de la póliza de cumplimiento que debía ser posteriormente constituida.

Bajo los supuestos anteriores, afirma la entidad que en efecto no se contaba con el respaldo económico necesario que permitiera el eventual recobro derivado de la afectación de póliza de seriedad de la oferta, riesgo estimable en ese momento en atención al esquema transitorio de aseo y a los antecedentes de las licitaciones adelantadas por la UAESP para concesionar dicho servicio y que habían resultado fallidas y cuestionables.

Ahora bien, en sesión plenaria del 20 de marzo, el Honorable Concejal Celio Nieves informa que, la aseguradora MAPFRE otorgó capacidad de \$35.000 millones, NACIONAL DE SEGUROS garantía líquida por \$10.000 millones y la PREVISORA ofreció cupo de \$18.000 millones.

En esa misma sesión, la gerencia de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, informa sobre la existencia de correos electrónicos cruzados entre el corredor de seguros de la empresa y algunas aseguradoras, donde se aprecia la negativa de las mismas a respaldar a Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, en su proceso de obtención de garantías requeridas.

Tabla 3. Comparación versiones Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., Celio Nieves y EAB E.S.P.

Aseguradora	Motivo o justificación		
	Aguas de Bogotá	H.C. Celio Nieves	EAB E.S.P
Confianza	Riesgo Político		Se mantienen en la decisión de no otorgar términos para AB en el proceso mencionado
Seguros del Estado	No participación en el proceso	No indica	No indica
CHUBB	No autorizó casa matriz en México por respaldo de reaseguro	No autoriza por respaldo	AB no cumple los parámetros financieros exigidos para el análisis del riesgo.
SURA	No participación en el proceso	No indica	Se abstiene por políticas internas de suscripción
ZURICH	Riesgo político		No encuentran viable acompañar a este

Aseguradora	Motivo o justificación		
	Agua de Bogotá	H.C. Celio Nieves	EAB E.S.P
			cliente.
JMALUCELLI	No participación en el proceso	No indica	No participarán en el proceso
MUNDIAL	Riesgo político		No indica
LIBERTY	Insuficiencia financiera		Se abstiene de acompañar al cliente en el proceso
MAPFRE	Otorgó capacidad de \$35.000 millones (12%), con opción de coaseguro	Otorgó capacidad de \$35.000 millones	No indica
NACIONAL	Inicialmente se negó, con firma contragarantía de la EAB y adicionalmente Aguas de Bogotá ofreció constituir garantía líquida por \$10.000 millones	Garantía líquida por \$10.000 millones	Se abstiene de otorgar términos y/o condiciones para el proponente presentado
PREVISORA	Ofreció cupo de \$18.000 millones con firma de contragarantía y de pagaré		No se encuentra interesada en acompañarlos en este tipo de riesgos
EQUIDAD	No tiene capacidad de reaseguro		No indica
SEGUREXPO	No fue respaldada por casa matriz por cupo de reaseguro.		No indica
AXA COLPATRIA	Insuficiencia financiera		Solicitud declinada porque el cliente no cumple los requisitos de aseguramiento para esta clase de riesgos
BERKLEY	Inicialmente ofreció cupo por \$120.000 millones de pesos y luego se retractó	No indica	No indica
ALLIANZ	No participación en el proceso	No indica	No indica
SOLIDARIA	No participación en el proceso	No indica	
BOLIVAR	No participación en el proceso	No indica	No presentarán términos y condiciones para el proceso citado por políticas de la compañía.
SBS	No participación en el proceso. La aseguradora está próxima a cerrar el ramo.	No indica	No indica

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada de presentaciones de sesión plenaria del 20 de marzo y respuesta dada por la AB a la Personería de Bogotá, bajo radicado GE-100-083-2018 del 2 de marzo de 2018.

Teniendo en cuenta la información anteriormente presentada, se evidencia que existen diferentes versiones entre las entidades Aguas de Bogotá S.A. E.S.P y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P, con respecto a las actuaciones que se adelantaron con ocasión de la obtención de las pólizas de seguro correspondientes.

Del mismo modo, se encuentra que presuntamente algunas aseguradoras se encontraban en disposición de otorgar hasta cierto punto la garantía requerida para formalizar la presentación de la oferta.

Así mismo, es necesario recordar que de acuerdo a lo señalado en el objeto de la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, en el numeral 20, podrían haber conformado Uniones Temporales o consorcios, así como hacer alianzas o asociaciones estratégicas con personas jurídicas o naturales de Derecho Privado o Derecho Público que desarrollarán actividades similares, conexas o complementarias a su objeto, con el objetivo de lograr mejorar la calificación por parte del sector asegurador y así poder presentar propuesta en el proceso licitatorio en referencia.

CAPÍTULO III. IDENTIFICAR LAS CONSECUENCIAS PARA EL DISTRITO CAPITAL, PRODUCTO DE LAS DECISIONES TOMADAS POR LA MENCIONADA EMPRESA

Inversión realizada por la EAB E.S.P

Como se mencionó en la parte introductoria de este informe, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P., en el 2012 tuvo que adelantar proceso de contratación para la adquisición de nueva flota de vehículos y demás bienes que le permitieran asegurar la prestación del servicio de aseo en la totalidad del Distrito Capital, para el efecto adquirió 205 compactadores, 13 barredoras, 45 volquetas y 15 ampliroles, cuyo valor ascendió a la suma de \$65.852.219.997.

Sin embargo, posteriormente a la adquisición de los mencionados elementos, la UAESP celebra contrato con otros operadores, sustrayendo la obligación de prestación del servicio en el 48% de la ciudad, por lo que la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, continuó operando con una flota destinada al 100% de la ciudad, en una zona que únicamente equivale al 52%.

Ahora bien, en la estructuración del nuevo esquema de aseo, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, conociendo la existencia de esos bienes muebles, - que aún tienen capacidad para continuar prestando el servicio en la ciudad por cuatro años más - , determinó en el pliego de condiciones que podrían emplearse carros de similares características, únicamente por un periodo inicial de 6 meses y que, posteriormente debía adquirirse una nueva flota de vehículos.

Lo anterior, sumado a la ausencia de la Empresa Aguas de Bogotá en el actual esquema de aseo, evidencia que dichos vehículos presuntamente dejarán de prestar un servicio que reporte utilidades a la ciudad, convirtiéndose en no operativos, y siendo una carga para la EAB E.S.P, que como lo mencionamos anteriormente, no cuenta con la posibilidad de adelantar acciones dirigidas a la prestación del servicio público de aseo.

Pérdidas para la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.

Según información suministrada por la Administración Distrital, en sesión plenaria del Concejo de Bogotá del 20 de marzo, en el 2015, la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P contaba con activos que ascendían a la suma de \$32.829 millones de pesos, los que se incrementaron en \$18.430 millones de pesos, para un total de activos en 2017 de \$ 51.259 millones de pesos, teniendo en cuenta el cierre de la línea de negocios para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad, se

encuentra que la Empresa Aguas de Bogotá dejará de percibir las ganancias resultado de sus labores como operador del servicio.

Toda vez que para el 2017 la Empresa Aguas de Bogotá contaba con pasivos que ascendían a la suma de \$37.246 millones de pesos, resulta previsible que, con la suspensión de las actividades concernientes a la operación del esquema de aseo, que reportaban ganancias para la empresa, se incrementen o mantengan dichos pasivos.

Lo anterior teniendo en cuenta el comportamiento del patrimonio de la empresa que paso de \$2.295 millones de pesos en 2015 a \$14.013 millones en 2017, incrementó sustancial en términos de acertada administración de los recursos pero que, conforme a lo expuesto en el capítulo anterior, resultó insuficiente para respaldar las garantías que debían adquirir para presentarse en el proceso licitatorio en comento.

Del mismo modo es importante resaltar que, aproximadamente los ingresos operaciones se incrementaron entre 2015 y 2017 en \$24.319 millones de pesos, lo que sucedió igualmente con los costos y gastos que pasaron de \$143.202 millones de pesos en 2015 a \$ 164.484 millones de pesos, lo que representa un incremento de \$21.282 millones de pesos.

Adicionalmente, la utilidad operativa de la empresa en el período de tiempo de 2015 a 2017, pasó de \$2.026 a \$17.178, lo que puede ser igualmente un indicio importante de la rentabilidad del negocio de recolección de residuos.

RESULTADOS

1. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, adelantó proceso licitatorio para la concesión de áreas exclusivas del servicio público de aseo, la cual desde el primer momento dejaba por fuera a la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, en atención a su estado financiero y las exigencias allí establecidas. Por lo anterior, la mencionada empresa tuvo que presentar diversas observaciones con el objeto de conseguir adendas al proceso licitatorio que le permitieran habilitarse como posible oferente. A pesar de dicha actividad, se observa que presuntamente la Empresa Aguas de Bogotá reaccionó de manera tardía a los mencionados pliegos y sus prerrogativas, lo que generó que las modificaciones que requería para garantizar su participación, se resolvieran a escasos días del plazo establecido para la presentación de las propuestas, conductas que presuntamente van en contravía del cumplimiento de los principios de eficacia y celeridad en la función administrativa, lo que previsiblemente constituye la falta establecida en el artículo 48.31 del Código Único Disciplinario
2. La Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, a pesar de adelantar múltiples acciones con el objeto de mejorar su estado financiero y así garantizar su participación en el proceso licitatorio, mantuvo durante el 2015 y 2016 un estado económicamente riesgoso, que determinó la negativa de las aseguradoras, en respaldar a la empresa. Sumado a esto, se encuentra que la Administración Distrital cuenta con bienes adquiridos para la prestación del servicio de aseo, los cuales desde el momento en el que se realizó la adjudicación de la licitación, pierden la vocación de servicio para la cual fueron adquiridos, contando aún con cuatro años de vida útil. Adicionalmente, de acuerdo a información suministrada por Aguas de Bogotá sus finanzas mejoraron sustancialmente en el 2017, lo que deberá ser analizado posteriormente y constatado a la luz de los manejos financieros de los años 2015 y 2016, aspectos que deben ser verificadas por el ente fiscal.
3. En el desarrollo de este ejercicio de revisión, se hallaron posiciones encontradas entre la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P, en lo concerniente a los soportes de las solicitudes y negativas del mercado asegurador, en respaldar la oferta de Aguas de Bogotá. Situación que presuntamente configura lo establecido en el artículo 35 del Código Disciplinario Único, en lo que respecta a la prohibición de omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades; igualmente a la luz de lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 136 de 1994, donde todas las autoridades públicas

tienen el deber de suministrar la información necesaria para el efectivo cumplimiento de las funciones del personero, sin que le sea posible oponer reserva alguna.

RECOMENDACIONES

Frente a los hallazgos encontrados en esta veeduría se sugiere el traslado a la Personería Delegada para la Coordinación de Asuntos Disciplinarios, teniendo en cuenta que se configuran conductas que presuntamente tienen repercusiones disciplinarias.

Igualmente, se recomienda remitir la presente veeduría a la Contraloría de Bogotá, con el fin de evidenciar posibles hallazgos fiscales en las irregularidades anteriormente mencionadas.

TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Siglas

AB: Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P

EAAB: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

EAB-ESP: Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P.

UAESP: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.