

**OBJETO:** Prestar mediante la modalidad de concesión, el servicio público de destino final de cadáveres, restos y cenizas humanas y los servicios complementarios, en los cementerios de propiedad del distrito capital, incluyendo su administración, operación, mantenimiento, explotación, gestión y conservación

En Bogotá D.C., a los 10 días de julio de 2025, la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, por medio del presente documento se permite dar respuesta a las observaciones allegadas hasta la fecha en los siguientes términos:

## I. OBSERVACIONES PRESENTADAS

### Observante PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN DR. SAMUEL BENJAMIN ARRIETA BUELVAS.

Observación	Respuesta
<p>1. Servicios a costo 0 como obligación específica contractual y criterio de calidad en la calificación para la selección de la oferta más favorable.</p> <p>Los estudios previos, el pliego de condiciones del proceso y la minuta del contrato disponen que una de las obligaciones del contratista es la de: “Prestar los servicios de destino final de la población víctima del conflicto armado, ROOM y solicitudes realizadas por las autoridades judiciales, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD y Fiscalía General de la Nación deberán ser prestados por el concesionario a costo cero durante la vigencia del contrato de concesión”.</p> <p>Sobre este mismo punto y en escrito de respuesta a las observaciones formuladas al proyecto de pliego de condiciones, la UAESP informó que el fundamento legal para la inclusión de esta obligación es lo establecido en las Leyes 1448 de 2011, 1408 de 2010, 1407 de 2010, 1098 de 2006 y 1407 de 2018 y en el CONPES 40 de 2024.</p> <p>De esta manera, es claro que la prestación de este servicio se refiere a una obligación contractual específica del concesionario.</p> <p>En cuanto a los ingresos para la operación contractual, el pliego de condiciones indicó que estos “cubren de manera íntegra las prestaciones a cargo del mismo en virtud del Contrato de Concesión, entre las que se encuentran pero no se limitan, el pago de todos los costos y gastos - directos e indirectos –, de los suministros, servicios, así como de trabajos y actividades</p>	<p>En atención a la recomendación emitida por la Procuraduría General de la Nación respecto de la obligación contractual relacionada con la prestación gratuita del servicio de destino final para poblaciones especialmente protegidas — como víctimas del conflicto armado, comunidad Rrom y solicitudes formuladas por autoridades judiciales y forenses — la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) agradece el análisis realizado y se permite efectuar las siguientes precisiones:</p> <p>1. Sobre la fuente de financiación para los servicios a costo cero: La UAESP aclara que, en caso de que el concesionario adjudicatario no oferte dichos servicios de forma gratuita, estos serán financiados directamente con recursos públicos asignados a través del Proyecto de Inversión No. 8218, denominado: “<i>Mejoramiento de la infraestructura y de los servicios de destino final en los cementerios públicos distritales Bogotá D.C.</i>”.</p> <p>Este proyecto cuenta con respaldo presupuestal en el Plan de Desarrollo Distrital y contempla como parte de su objeto la garantía del acceso a servicios funerarios para población en condiciones de especial vulnerabilidad, conforme al marco normativo vigente (Leyes 1448 de 2011, 1408 de 2010, 1098 de 2006,</p>

## RESPUESTA A OBSERVACIONES EXTEMPORANEAS AL PLIEGO DE CONDICIONES LICITACIÓN PUBLICA UAESP-LP-01-2025

2 de 6

requeridos para prestar en condiciones óptimas y de calidad el servicio público concesionado, además de las erogaciones a disponer para sufragar los costos de financiación, el retorno al capital, las utilidades del Concesionario, los impuestos, tasas y contribuciones a las que hubiere lugar, y cualquier otra erogación, costo o gasto no mencionado en este literal y que haga parte de las obligaciones del Contrato de Concesión.”, esto es, todo lo que implica la prestación del servicio.

Frente a la solicitud de la PGN de indicar las justificaciones técnicas y presupuestales para establecer las categorías, sus componentes y ponderación en el criterio “PRECIO”, la UAESP indicó que “... la ponderación de los servicios a costo cero a cargo del Concesionario, deviene de la importancia de garantizar durante la vigencia de la concesión, la prestación del servicio de destino final a la población perteneciente a los grupos minoritarios Rrom y Víctimas del conflicto armado, así como, la custodia de restos humanos que hacen parte de investigaciones judiciales.”

En cuanto a la pregunta sobre la justificación técnica para que los Servicios a Costo 0 sean un criterio de calidad en la prestación del servicio y no de precio, la UAESP informó que estos no constituyen un elemento de valoración económica ni una oferta de menor precio.

Al tratarse de una obligación contractual que debe atender el concesionario, no es claro que se trate de un beneficio para la Entidad, adicional al que representa la operación, administración o prestación normal del servicio contratado que, en consecuencia, derive en la asignación de un puntaje que impactará la adjudicación del proceso. Tampoco se evidencia un beneficio adicional en la prestación del servicio, como ocurre con los otros factores de calificación de precio o de calidad, en los que se evidencia ya sea un beneficio para el deudo o usuario o que impacte el recaudo de la concesión.

Por otro lado, frente a la pregunta de cuál es la fuente de financiación con la que se ampara la prestación de estos servicios a costo 0, la UAESP señala que serán financiados con cargo a las utilidades del concesionario si los proponentes los ofertan de manera gratuita y en caso de que no sean ofertados por el proponente adjudicatario, serán asumidos por la UAESP.

De esta manera, tampoco queda claro el **amparo legal, presupuestal o contractual** bajo el cual la Entidad contratante pagaría al contratista una de sus obligaciones contractuales sin el presupuesto que hace parte del contrato.

Bajo las consideraciones expuestas, se **RECOMIENDA** evaluar estos apartes del pliego de condiciones, de tal manera que los documentos previos del proceso dejen claridad de la fuente

entre otras) y el CONPES 40 de 2024.

En específico, se financiarán estos servicios mediante la meta institucional: *“Implementar el 100% de acciones orientadas al mejoramiento en la prestación del servicio en los cementerios distritales”*, y la actividad correspondiente: *“Realizar acciones orientadas al cumplimiento legal y de orden judicial referente a la población focalizada por las mismas, en el acceso a los servicios funerarios del Distrito”*.

Para dicha actividad se han destinado recursos por valor de \$200.000.000 COP anuales en las vigencias presupuestales 2025, 2026 y 2027, con lo cual se garantiza la sostenibilidad financiera de la obligación en caso de no ser asumida por el concesionario.

2. Si bien la obligación en cuestión se encuentra inserta en el marco de la operación contractual, su naturaleza responde a un mandato legal y de orden público, vinculado directamente con la garantía de derechos fundamentales para poblaciones especialmente protegidas — tales como víctimas del conflicto armado, comunidad Rrom y personas cuyos restos están sujetos a investigaciones judiciales—.

En esa medida, dicha prestación no puede entenderse como una obligación ordinaria o general de carácter comercial propia de la operación del servicio funerario, sino como una obligación excepcional, impuesta por disposiciones superiores y cuyo cumplimiento trasciende la lógica económica del modelo concesionado.

Por tanto, el financiamiento con cargo a los ingresos de la concesión —es decir, aquellos generados por la operación ordinaria del servicio— no resulta procedente ni proporcional, por cuanto la obligación legal es la prestación del servicio a costo 0 a determinada población, más no la financiación de este por parte del concesionario.

De esta forma, la UAESP ha previsto que esta obligación pueda ser cubierta de dos maneras:

- i) de forma voluntaria por parte del proponente en su oferta técnica, como expresión de su compromiso con la función social del servicio; o

**RESPUESTA A OBSERVACIONES EXTEMPORANEAS  
AL PLIEGO DE CONDICIONES  
LICITACIÓN PUBLICA UAESP-LP-01-2025**

3 de 6

<p>legal y presupuestal que permitirá amparar la prestación de esos servicios, en el evento en que no sean ofertados por el proponente adjudicatario.</p> <p>De igual manera, brinde claridad de la razón por la que, tratándose de una obligación mínima que el concesionario debe cumplir en el marco de la ejecución contractual y derivada de la operación, administración y prestación del servicio, no es atendida con los ingresos de la concesión.</p>	<p>ii) en caso contrario, mediante recursos públicos apropiados en el Proyecto de Inversión No. 8218, garantizando así su financiación en condiciones de legalidad, sostenibilidad y respeto al principio de equilibrio económico del contrato.</p> <p>Este enfoque de calidad permite asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado sin trasladar impositivamente al concesionario cargas que no corresponden a la lógica comercial de la concesión.</p>
<p>2. Requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional.</p> <p>En atención a los diferentes análisis y cifras que la UAESP expone en los documentos de “análisis del sector”, “estudios previos”, “pliegos de condiciones” y respuestas a las observaciones presentadas a los documentos previos y definitivos del proceso, este órgano de control procedió a indagar por la justificación de la UAESP para determinar los porcentajes establecidos en los valores de capacidad financiera.</p> <p>En sus respuestas, la Entidad hace referencia a los siguientes argumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptó como referencia técnica el promedio de los indicadores financieros de las 38 empresas de las cuales reposa información en la Superintendencia de Sociedades para el sector S9603. Pompas fúnebres y actividades relacionadas.</li> <li>• A partir de las observaciones de interesados, observó que solo 28 empresas reportan costos financieros y, al analizar la muestra de esas 28 empresas que reportan deuda, encontró que el índice financiero de razón de cobertura debe variar de 16.50 a 4.0.</li> </ul> <p>Conforme a lo expuesto, este órgano de control procedió a indagar si esta muestra de 28 empresas que reportan deuda afectaría el análisis efectuado frente a otros índices financieros. En respuesta a la citada cuestión, la UAESP informa que tal revisión se hizo únicamente para la razón de cobertura, pudiendo en todo caso impactar los otros requisitos habilitantes, tales como el Índice de Endeudamiento.</p> <p>De esta manera, el órgano de control <b>RECOMIENDA</b> que la UAESP de claridad a la ciudadanía con un análisis íntegro y uniforme tanto en la muestra empleada como en los resultados obtenidos para todos los índices financieros que serán tenidos en cuenta como requisitos habilitantes. Asimismo, y en el marco de los principios de la contratación estatal, especialmente el de transparencia y participación, publique el análisis del sector que de cuenta de tales estudios y</p>	<p>Atendiendo la recomendación de la PGN, se realizó un nuevo análisis íntegro y uniforme, empleando la metodología denominada “media podada”, tanto para los indicadores financieros como para los de capacidad organizacional, obteniendo los siguientes resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de liquidez: <math>\geq 1.60</math></li> <li>• Índice de endeudamiento: <math>\leq 0.53</math></li> <li>• Cobertura de intereses: <math>\geq 23.59</math></li> <li>• Rentabilidad del patrimonio: <math>\geq 0.91</math></li> <li>• Rentabilidad del activo: <math>\geq 0.43</math></li> </ul> <p>Sin embargo, los resultados obtenidos empleando la citada metodología arroja que los indicadores de cobertura de intereses, rentabilidad del patrimonio y rentabilidad del activo, se tornaría más restrictivos a los previamente establecidos en los documentos del proceso y que se obtuvieron aplicando los criterios diferenciales establecidos en el análisis del sector.</p> <p>Por esta razón la Entidad considera pertinente mantener los indicadores financieros y de capacidad organizacional de acuerdo con el Estudio del Sector actualizado que contiene la explicación para la adopción de cada uno de ellos. Documento que se adjunta a la presente respuesta y será cargado a la plataforma Secop II junto con la adenda correspondiente de acuerdo al cronograma del proceso de selección.</p>

**RESPUESTA A OBSERVACIONES EXTEMPORANEAS  
AL PLIEGO DE CONDICIONES  
LICITACIÓN PUBLICA UAESP-LP-01-2025**

4 de 6

<p> conclusiones y que no refleje las inconsistencias que hoy presentan, tanto las gráficas como las conclusiones y los valores.</p>	
<p>3. Garantías del contrato</p> <p>El artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, que regula lo referente a la garantía de cumplimiento del contrato, dispone que esta debe cubrir a la Entidad Estatal por los perjuicios derivados de la calidad del servicio y del correcto funcionamiento de los bienes que recibe la Entidad, en cumplimiento de un contrato.</p> <p>En cuanto a la suficiencia del amparo, esta garantía debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato.</p> <p>En cuanto a la suficiencia del amparo de calidad del servicio y de los bienes, los artículos 2.2.1.2.3.1.15. y 2.2.1.2.3.1.16. indican que la Entidad Estatal debe determinar el valor y el plazo de la garantía, de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato.</p> <p>Conforme a lo expuesto y a que estos amparos hacen parte de la garantía de cumplimiento, este órgano de control <b>RECOMIENDA</b> que la UAESP revise la vigencia establecida en la minuta del contrato para estos amparos, de tal manera que incluyan también el tiempo de la vigencia del contrato.</p>	<p>En atención a la recomendación emitida por la Procuraduría General de la Nación, la Entidad nuevamente realizó la revisión de las coberturas de las de calidad del servicio y correcto funcionamiento de los bienes, y en conclusión se permite precisar lo siguiente:</p> <p>Durante el plazo de ejecución contractual se deberán mantener vigentes los amparos de las garantías de Cumplimiento del Contrato, Salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, Responsabilidad Civil Extracontractual, Responsabilidad Civil Riesgos Cibernéticos y Todo Riesgo, con las cuales se amparan los hechos generadores de siniestros que ocurran durante la ejecución contractual. Puesto que en caso de surgir durante la ejecución contractual hechos relacionados con la falta de calidad en el servicio o incorrecto funcionamiento de los bienes, el amparo que debe afectarse no es el de calidad o correcto funcionamiento de los bienes sino el de cumplimiento.</p> <p>En este entendido una vez realizado el análisis de acuerdo con el modelo financiero del contrato de concesión, su objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el mismo, la Entidad considera adecuado establecer que la vigencia de los mencionados cubrimientos empiece una vez terminado el contrato.</p> <p>De otra parte, es importante citar que el costo en la adquisición de las garantías de calidad en el servicio y correcto funcionamiento de los bienes de los bienes, se causa en relación con el monto de cobertura y el plazo de vigencia, teniendo una variación considerable al momento de su adquisición por parte del futuro concesionario si su vigencia se ampliará también al plazo de ejecución contractual, consideración que se ha tenido en cuenta por la Entidad, de acuerdo al modelo financiero del contrato de concesión y a la suficiencia de garantías para amparar los posibles hechos generadores de siniestro en la etapa de ejecución contractual.</p>
<p>4. Plazo para liquidar el contrato</p> <p>Finalmente, en cuanto al plazo de la liquidación del contrato, se reitera la observación presentada mediante oficio PD2VPFP No. 0833 del 24 de junio, la cual no fue respondida y que señalaba:</p>	<p>En atención a la recomendación emitida por la Procuraduría General de la Nación, la Entidad procederá a realizar el ajuste en la redacción de la Clausula Trigésima Séptima de la minuta del contrato en aras de dar mayor claridad en relación con el cumplimiento del término de los 2 años que establece el inciso 3 del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, así:</p>

<p><i>“El inciso 3 del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, establece para el plazo de liquidación de los contratos que después de agotados los 2 meses para liquidar unilateralmente “...la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes...”</i></p> <p>En este orden de ideas, se solicita revisar el <b>plazo</b> para la liquidación del contrato, establecido en la cláusula trigésima séptima de la minuta”.</p>	<p><b>(...) “CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEPTIMA - LIQUIDACIÓN.</b></p> <p><i>Dentro de los doce (12) meses siguientes contados a partir de la fecha de terminación del presente contrato por cualquier causa, se procederá a su liquidación mediante acta que suscribirán las partes del contrato. En el evento que el CONCESIONARIO no comparezca a la suscripción del acta, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre el contenido de la liquidación, la UAESP tiene la facultad de liquidar en forma unilateral, dentro de los dos (2) meses siguientes; si vencido el plazo anteriormente previsto, la liquidación no se ha realizado, podrá hacerse dentro de los treinta (30) meses posteriores a la terminación del contrato.” (...)</i></p> <p>Documento que se cargará junto con la Adenda correspondiente dentro del término establecido para el efecto.</p>
<p><b>5. Experiencia del proponente</b></p> <p>De acuerdo con la respuesta publicada el 7 de julio, en el Secop II a la observación presentada por MERAKI EXPERIENCIAS SAS, la UAESP indica que para acreditar la experiencia de los proponentes plurales:</p> <p><i>“En el caso del Proponente que se presente bajo una estructura plural, al menos uno de los integrantes debe acreditar tener la experiencia que se indica anteriormente y el integrante del proponente que pretenda acreditar la misma deberá contar con mínimo el 40% de la participación en la estructura plural.</i> (...) <i>Con la modificación a realizar, se tiene que la experiencia puede ser aportada por dos de los miembros de una estructura plural, siempre y cuando cada uno de ellos tenga una participación mínima del 40% en la estructura. Pudiéndose presentar el caso hipotético en el cual dos de los miembros de la estructura participativa aporten 215 servicios de manera individual en periodos de tiempo distintos, cumpliendo de este modo con la experiencia solicitada” (énfasis añadido)</i></p> <p>Este órgano de control <b>RECOMIENDA</b> que la UAESP revise las condiciones establecidas para la acreditación de experiencia de los proponentes plurales, ya que, en la respuesta emitida se observa que se exige que al menos 1 de los integrantes acredite la experiencia, sin embargo, en</p>	<p>La UAESP agradece la observación realizada y, en virtud de los principios de claridad y transparencia en los procesos de contratación pública, aclara que la interpretación contenida en la respuesta referida busca ampliar las posibilidades de participación de proponentes como estructuras plurales, sin desvirtuar la exigencia mínima de idoneidad técnica y operativa exigida en los documentos del proceso.</p> <p>Es así que, la experiencia requerida puede ser acreditada por al menos uno de los integrantes de la estructura plural, siempre que dicho integrante cuente con un porcentaje de participación no inferior al 40%. No obstante, la forma de acreditar la experiencia genera un escenario adicional en el que dos integrantes del proponente plural podrían aportar individualmente la acreditación de prestación de los servicios sumando así el total exigido, siempre y cuando cada uno de ellos tenga una participación mínima del 40% en la estructura plural. Caso para el cual la experiencia acreditada resulta de la sumatoria de la experiencia de cada uno de los integrantes.</p> <p>La UAESP revisará el texto de la respuesta y, de ser necesario, efectuará las aclaraciones correspondientes en los documentos del proceso, de manera que no se</p>

**RESPUESTA A OBSERVACIONES EXTEMPORANEAS  
AL PLIEGO DE CONDICIONES  
LICITACIÓN PUBLICA UAESP-LP-01-2025**

6 de 6

la justificación de la respuesta se manifiesta que cada uno de los miembros podría aportar sólo una parte de esta.

Finalmente, con relación a este criterio habilitante, la Procuraduría reitera que las condiciones y reglas del proceso deben garantizar la pluralidad de oferentes, así como el principio rector de transparencia

genere ambigüedad o contradicción alguna entre la regla establecida en los requisitos habilitantes y su interpretación operativa.

**Firma:**



**JAIME ANDRÉS SILVA GÓMEZ**

Subdirector Servicios Funerarios y Alumbrado Público (E)

Elaboró y Revisó:

Darly Alejandra Calderón Moreno – Contratista SSFAP ★  
Ana Lorena Ortiz Mejía - Contratista SSFAP A.O.  
Claudia Martinez Hernandez – Contratista SAL  
Daniel Augusto Barragán - Contratista DG  
Jhon Fredy Aguirre – Contratista SAL