

36000 -000462
12 de enero de 2005

Señores

LUIS EDUARDO GARZÓN

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

ALBERTO MERLANO ALCOCER

Gerente Empresa de Acueducto y Alcantarillado - E.S.P.

Ciudad

REF: Control Fiscal de Advertencia - Facturación.

Respetados Alcalde y Gerente:

Con ocasión del ejercicio de vigilancia y control adelantado por la Contraloría de Bogotá, a través de la Dirección Técnica Sector Servicios Públicos, este Despacho considera oportuno recurrir al Control de Advertencia, previsto en el numeral 8° del artículo 5° del Acuerdo 24 de 2001 y en la Resolución Reglamentaria 030 de 2003, expedida por el Contralor de Bogotá, para prevenirlo sobre posibles riesgos que pueden generar detrimento a los intereses patrimoniales de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP.

A partir de enero de 2003, la EAAB dejó de prestar directamente el servicio de acueducto y alcantarillado, en lo relacionado con los procesos de atención al cliente, conexión de usuarios al sistema de acueducto y alcantarillado, distribución de agua potable, medición del consumo, facturación y gestión de cartera, los cuales son realizados a través de un tercero denominado Gestor; por este nuevo esquema la ciudad fue dividida en cinco (5) zonas y se celebraron cinco (5) contratos con plazos de cinco (5) años, hasta diciembre de 2007, así:

GESTORES Y CONTRATOS DE GESTIÓN DE CADA ZONA

	CONTRATISTA O GESTOR	Contrato número
ZONA 1	Aguas Capital S.A. ESP	1-99-8000-603-2002
ZONA 2	Aguazul S.A. ESP	1-99-8000-606-2002
ZONA 3	EPM Bogotá Aguas S.A. ESP	1-99-8000-604-2002
ZONA 4	EPM Bogotá Aguas S.A. ESP	1-99-8000-607-2002
ZONA 5	Aguazul S.A. ESP	1-99-8000-605-2002

Fuente: Contratos Especiales de Gestión

Este Ente de Control analizó la facturación de los cinco (5) gestores durante las últimas cuatro vigencias (enero a agosto de 2004), determinando lo siguiente:

1. CUENTAS A LAS QUE SE LES HA VENIDO FACTURANDO POR CONSUMO PROMEDIO:

La facturación por promedio es un procedimiento que se puede utilizar cuando no es posible establecer el valor del servicio con base en la lectura real del consumo, bien por que no es posible medirlo razonablemente con instrumentos o porque se acredita la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble (Artículo 146 Ley 142 de 1994). En el contrato de condiciones uniformes de la EAAB se previó además que cuando se haya tomado la lectura y se detectan desviaciones significativas del consumo equivalentes al 65% para consumos menores a 40 m³ y 35% para mayores de 40 m³, se puede facturar por promedios.

El proceso, consiste en establecer el valor del consumo con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o con base en los consumos promedios de suscriptores que estén en circunstancias similares o mediante aforos individuales.

Sobre este particular el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 señala: *“Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores”.*

La Empresa durante el período enero-agosto de 2004, realizó facturación por el sistema de promedio a 32.172 usuarios, equivalentes al 2,26% del usuarios de Bogotá, siendo las zonas 2 y 5 las que presentan el mayor número de cuentas promediadas, tal como se observa en el siguiente cuadro:

ZONAS	TOTAL USUARIOS	PROMEDIADOS CUATRO VIGENCIAS	%	PROMEDIADOS TRES VIGENCIAS	%
ZONA 1	366.332	126	0,03	378	0,10
ZONA 2	290.361	5.871	2,02	25.503	8,78
ZONA 3	266.139	20	0,01	168	0,06
ZONA 4	288.599	35	0,01	131	0,05
ZONA 5	211.262	2.765	1,31	5.992	2,84
TOTAL	1.422.693	8.817		32.172	

Fuente: SAP/R3.

El sistema de facturación por promedio genera situaciones particulares que inciden económicamente contra de la empresa, dependiendo de las siguientes situaciones:

- ◆ Si el consumo promedio con el cual se realizó el proceso de facturación es superior al consumo real del usuario, tendrá que devolver en facturas posteriores los valores cobrados en exceso.
- ◆ Si por el contrario, el consumo promedio utilizado para facturar el servicio es inferior al consumo real, la Empresa no podrá cobrar esos consumos al cabo de los cinco meses.

2. CUENTAS CONTRATO QUE NO FUERON FACTURADAS

No facturar el servicio es contrario a lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 que señala: *“La empresa como el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario”*.

Y el artículo 150 señala: *“Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores”*.

El siguiente es el cálculo aproximado de los valores por concepto de cargo fijo dejados de cobrar como consecuencia de no realizar el proceso de facturación dentro de los términos fijados:

ESTIMATIVO DEL VALOR DEJADO DE COBRAR CARGO FIJO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Zonas	Pedios Sin Facturar	Valor Cargo Fijo Acueducto y Alcantarillado por mes ¹	Número de Meses sin facturar	Valor total
ZONA 1	2.212	15.007	3	99.590.168
ZONA 2	979	15.007	3	44.077.204
ZONA 3	733	15.007	3	33.001.624
ZONA 4	1.487	15.007	3	66.948.725
ZONA 5	333	15.007	3	14.992.552
TOTAL	5.744	15.007	3	258.610.274

Fuente: SAP/ R3 y tablas de tarifas según Acuerdo 03 de 2002 y 07 de 2004.

¹ Sumatoria de los costos de referencia de los servicios de acueducto y de alcantarillado para el estrato 4 correspondiente al mes de febrero de 2004. \$10.427.04 y 4.580.56 respectivamente.

De acuerdo con lo anterior, se advierte que la empresa dejó de percibir ingresos en cuantía aproximada de \$258.610.274 durante el período enero-agosto de 2004 por concepto de cargo fijo de los servicios de acueducto y alcantarillado, teniendo en cuenta que el cálculo se hizo con base en los costos de referencia aplicados por la empresa, por cuanto la información suministrada no permite establecer la cantidad de usuarios por estrato socioeconómico en cada una de las zonas.

Adicionalmente, con base en los resultados del Estudio de Población y Demanda de Agua para Bogotá efectuado por el consultor de la EAAB, Humberto Molina Giraldo en Noviembre de 2003, quien determinó que el consumo per cápita por cuenta en Bogotá es de 28 M3 por vigencia, (2 meses), se infiere que en una sola vigencia se dejaron de facturar aproximadamente 160.832 metros cúbicos de agua en la 5.744 cuentas dejadas de facturar, hecho que no es posible cuantificar debido a la falta de información relacionada con el consumo por cuenta y la correspondiente estratificación.

3. CUENTAS CONTRATO QUE NO PRESENTARON LECTURA:

El hecho de no efectuarse la lectura por parte de la Empresa, puede llevar a que ésta no cobre el servicio prestado, de conformidad con lo previsto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el cual en los incisos primero (transcrito anteriormente) y cuarto señala:

Inciso 4: “La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario”. (resaltados fuera del texto).

En este caso, la empresa dejó de percibir ingresos en cuantía aproximada de \$1.056.496.440 durante el período enero-agosto de 2004 por concepto de cargo fijo de los servicios de acueducto y alcantarillado, teniendo en cuenta que el cálculo se hizo con base en los costos de referencia aplicados, por cuanto la información suministrada no permite establecer la cantidad de usuarios por estrato socioeconómico en cada una de las zonas, tal como se observa en el siguiente cuadro:

**ESTIMATIVO DEL VALOR DEJADO DE COBRAR
CARGO FIJO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO**

Zonas	Predios Sin Facturar	Valor Cargo Fijo Acueducto y Alcantarillado por mes ²	Número de Meses sin facturar	Valor total
ZONA 1	2.567	15.473	8	317.753.528
ZONA 2	483	15.473	8	59.787.672
ZONA 3	2.992	15.473	8	370.361.728
ZONA 4	2.493	15.473	8	308.593.512
ZONA 5	0	15.473	8	0
TOTAL	8.535	15.473	8	1.056.496.440

Fuente: SAP/R3 y tablas de tarifas según Acuerdo 03 de 2002 y 07 de 2004.

En el mismo sentido y teniendo en cuenta los cálculos de Humberto Molina Giraldo en las 8.535 cuentas que no presentaron lectura durante el período enero-agosto de 2004 se dejaron de facturar en una sola vigencia aproximadamente 238.980 metros cúbicos. Situación que tampoco es posible cuantificar por las limitaciones de información señaladas anteriormente.

4. PREDIOS FACTURADOS CON MÁS DE NOVENTA (90) DÍAS HÁBILES DESPUÉS DE LA INSTALACIÓN

Producir facturas con posterioridad a los noventa días implica la pérdida del derecho a cobrar el servicio que supere éste término de conformidad con lo previsto en el artículo 1.3.21.2. de la Resolución 151 de 2001, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- que establece:

“Plazo para la entrega de la primera cuenta de cobro: A partir de la fecha de conexión, la entrega de la primera factura por concepto de prestación del servicio no podrá ser superior a noventa (90) días, y en caso de que ésta se produzca con posterioridad, solo podrá incluir los consumos correspondientes a los noventa (90) días inmediatamente anteriores a la fecha de dicha facturación, respecto de los cuales deberá aplicar tarifa centrada. En las facturas posteriores no podrán incorporarse los consumos que por disposición de las anteriores normas, no fueron objeto de facturación”

La siguiente es la discriminación de los predios cuya primera factura se entregó con posterioridad a los 90 días:

² Este valor, equivale a la sumatoria del costo de referencia de los servicios de acueducto y alcantarillado para el estrato 4 correspondiente al mes de junio de 2004. \$10.750,28 y 4.722,56 respectivamente.

ZONAS	TOTAL USUARIOS	PREDIOS FACTURADOS MAYOR A 90 DIAS	PORCENTAJE
ZONA 1	366.332	4.165	1.14
ZONA 2	290.361	1.100	0.38
ZONA 3	266.139	2.505	0.94
ZONA 4	288.599	2.428	0.84
ZONA 5	211.262	2.855	1.35
TOTAL	1.422.693	13.053	

Fuente: SAP/R3 y tablas de tarifas según Acuerdo 03 de 2002 y 07 de 2004.

Teniendo en cuenta la norma citada, en un solo mes de retardo para la entrega de la primera factura, la empresa deja de percibir aproximadamente \$201.969.069 millones por cargos fijos de acueducto y alcantarillado en las 13.053 cuentas relacionadas anteriormente. Igualmente podría dejar de facturar, durante el mismo período, 182.742 metros cúbicos resultantes de aplicar el consumo per cápita de 28 metros cúbicos por vigencia. (14m³/mes)

Las inconsistencias advertidas, permiten a este Órgano de Control determinar que en algunos casos la EAAB está desconociendo los derechos de los usuarios, con lo cual agrava la situación económica de éstos, y en otros, la Empresa está dejando de percibir unos ingresos. En efecto, al realizar el gestor cobros promediados por tres (3) vigencias, resulta afectado el usuario, ya que todos los metros no facturados se cobran en una sola vigencia, sin importar que el valor que viene cancelando el cliente se duplique o triplique, cuando el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994 prevé que la medición de los consumos debe ser el real; así mismo, cuando el cobro por promedio supera tres (3) vigencias, el gestor no puede cobrar los metros cúbicos facturados, de acuerdo con lo establecido en el contrato de condiciones uniformes, en armonía con los artículos 146 y 150 de la ley de servicios públicos.

Respecto de los predios sin facturar, sin lectura con más de tres (3) vigencias y facturados con más de noventa (90) días hábiles después de la instalación, la EAAB deja de percibir el valor de los metros cúbicos consumidos, sin que el costo de éstos se le pueda imputar al gestor, toda vez que en los contratos especiales de gestión no quedó pactada esta situación.

Las irregularidades advertidas se resumen, así:

ZONAS	TOTAL USUARIOS	PROMEDIADOS CUATRO VIGENCIAS	PREDIOS SIN FACTURAR	PREDIOS SIN LECTURA	PREDIOS FACTURADOS MAYOR A 90 DIAS
ZONA 1	366.332	126	2.212	2.567	4.165
ZONA 2	290.361	5.871	979	483	1.100
ZONA 3	266.139	20	733	2.992	2.505
ZONA 4	288.599	35	1.487	2.493	2.428
ZONA 5	211.262	2.765	333	0	2.855
TOTAL	1.422.693	8.817	5.744	8.535	13.053

Fuente: SAP/R3 y tablas de tarifas según Acuerdo 03 de 2002 y 07 de 2004.

Bajo este mapa de observaciones, queda en evidencia que los gestores no vienen cumpliendo a cabalidad con las obligaciones contractuales, lo que ha conllevado al inconformismo de los usuarios, por el desconocimiento de sus derechos y cobros arbitrarios. Así mismo, se advierte que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado no ha tomado las acciones necesarias para contrarrestar las falencias enunciadas, permitiendo un eventual detrimento al patrimonio del Distrito y la prestación de un deficiente servicio público, con lo cual se desconocen los fines esenciales del Estado –artículos 2º y 365 de la Constitución Política de Colombia.

Con fundamento en esta alerta, este Órgano de Control Fiscal le solicita informar sobre los correctivos que adelantará la entidad respecto a la deficiencia identificada, señalando el tiempo requerido para implementar los procedimientos necesarios, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la función fiscalizadora.

De no estar de acuerdo con las observaciones, se deben indicar las razones y pruebas en las que se apoye su disenso. Dicha información deberá ser remitida a este Despacho a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente.

Cordialmente,

ERNESTO TUTA ALARCÓN
Contralor Auxiliar de Bogotá D.C.