



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

130000

Señor Doctor

**LUIS FERNANDO ULLOA VERGARA**

Gerente General

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

Av Calle 24 No. 37 - 15

Bogotá D.C.

*REF. Función de Advertencia por el "Riesgo de pérdida del patrimonio público aproximado en **\$15.391 millones** por la ineficiente gestión de interventoría y tardía decisión de la EAAB para la terminación unilateral del Contrato Especial de Gestión suscrito con Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP".*

Respetado Señor Gerente.

La Contraloría de Bogotá D.C., en uso de su función pública de control fiscal consagrada en el artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 42 de 1993, el Acuerdo 361 de 2009 y demás normas concordantes, considera oportuno proferir la presente función de advertencia dado el riesgo existente de pérdida de **\$15.391 millones** aproximados, en el patrimonio de la EAAB E.S.P., como consecuencia de la ineficaz e ineficiente labor de seguimiento y evaluación en la ejecución del objeto del Contrato Especial de Gestión para la Zona 1 de Bogotá D.C., en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2008 hasta el 30 de junio de 2010, por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

#### ANTECEDENTES

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP., mediante Invitación Pública No. ICSC-420 de 2007, adjudicó en la administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón, los Contratos Especiales de Gestión de las cinco (5) Zonas en que esta dividido el D.C., para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado así: Zona 1, Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP.; Zonas 2 y 5, AGUAZUL S.A. ESP., y las Zonas 3 y 4, Proactiva Servicios Integrales S.A. ESP.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra 16 N° 79 - 34

PBX: 219 39 00



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

En virtud de lo anterior, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, bajo la Gerencia del Dr. Edgar Antonio Ruiz Ruiz, el 26 de octubre de 2007 suscribió con Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP., el Contrato Especial de Gestión N° 1-99-31100-621-2007 con el Objeto "...ejecución por parte del GESTOR, para la EMPRESA, de los procesos de atención al cliente, actualización y mantenimiento del catastro de usuarios, actualización y mantenimiento del catastro de redes en la Zona de Servicio, medición y facturación de consumo, cartera, la operación de la red de distribución de agua potable, control de pérdidas comerciales y manejo de constructores y urbanizadores para los servicios de acueducto y alcantarillado en la zona de servicio N° 1, todo de conformidad con lo previsto en el artículo 39.9 de la Ley 142 de 1994. En virtud de este contrato, el GESTOR realizará en nombre de la EMPRESA todas las actividades a que se refiere la CLÁUSULA 6., del presente contrato, sin perjuicio de lo establecido en la CLÁUSULA 11..."

El Gestor Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP., el 16 de noviembre de 2007, suscribe con Fiduciaria Colpatría S.A., el "Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración, fuente de pagos y pagos y demás contratos accesorios celebrados entre fiduciaria Colpatría S.A. y Aguas Kapital Bogotá S.A. E.S.P.", por medio del cual constituye el Patrimonio Autónomo FC. Aguas Kapital, dentro del cual se estableció que el Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría aprobó al Fideicomitente una operación individual de crédito de \$14.000 mil millones de pesos, así como también que el Patrimonio Autónomo FC – Aguas Kapital sirva de fuente de pago del crédito.

Posteriormente el 20 de noviembre de 2007, el Representante Legal de Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP., le solicitó a la EAAB autorizar el giro de los derechos económicos derivados del CEG, a lo cual la EAAB respondió que acepta la cesión efectuada al patrimonio autónomo denominado FC – AGUAS KAPITAL, de los derechos económicos que a Aguas Kapital Bogotá S.A. E.S.P., le corresponden.

La Contraloría de Bogotá D.C., el 8 de abril de 2010 emitió Pronunciamiento N° 10000-05592 con radicado N° 201027884, por la Inoperancia del Contrato Especial de Gestión e ineficiencia administrativa por parte de la EAAB ESP., frente a la ejecución contractual del Gestor Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP., de la Zona 1 del D.C.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, mediante Resolución 0526<sup>1</sup> de junio 10 de 2010, decidió entre otros, declarar la terminación unilateral del Contrato Especial de Gestión N 1-99-31100-621-2007, por estar incurso en las causales previstas en los numerales 1 y 4 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993; así mismo expidió la Resolución N° 0532<sup>2</sup> del 15 de junio de 2010 en la cual resolvió: "...Declarar la urgencia para celebrar las contrataciones directas estrictamente necesarias para superar de manera integral la emergencia presentada en el área de servicio denominada Zona 1, con ocasión de la terminación unilateral del contrato especial de gestión N° 1-99-31100-621-2007 celebrado entre el

<sup>1</sup> Por la cual se declara la terminación unilateral del Contrato de Gestión N 1-99-31100-621-2007, celebrado entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P. y AGUAS KAPITAL BOGOTÁ S.A. E.S.P.

<sup>2</sup> Por la cual se declara una urgencia y se dictan medidas para superarla.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*Acueducto de Bogotá y la sociedad Aguas Kapital S.A. ESP, a través de la Resolución N° 526 del 10 de junio de 2010...*, entre otros.

Como consecuencia de la declaratoria de urgencia la EAAB ESP, el 29 de junio de 2010, suscribió el Contrato Especial de Gestión transitorio N 1-99-31100-0234-2010 con Aguazul Bogotá S.A. ESP., cuyo objeto es la "...ejecución de manera transitoria por parte del GESTOR, para la EMPRESA, de los procesos de atención al cliente, actualización y mantenimiento del catastro de usuarios, actualización y mantenimiento del catastro de redes en la Zonal del Servicio, medición y facturación del consumo, cartera, la operación de la red de distribución de agua potable, control de perdidas comerciales y manejo de constructores y urbanizadores para los servicios de acueducto y alcantarillado de la zona de servicio N° 1, todo de conformidad con lo previsto en el artículo 39.3 de la Ley 142 de 1994. En virtud de este contrato, el GESTOR realizará en nombre de la EMPRESA todas las actividades a que ase refiere la CLAUSULA 6 del presente contrato, sin perjuicio de los establecido en la CLAUSULA 11.

*La descripción detallada del alcance de las obligaciones especiales del GESTOR está contenida en el Anexo Técnico, el cual forma parte integral de este Contrato Especial de Gestión, con excepción de las actividades que se originen en causas ocurridas antes del inicio del presente contrato, en especial las referentes al cambio o reemplazo de elementos dañados o hurtados con anterioridad al inicio del contrato o por causas existentes antes de iniciar el contrato y que no tienen pago por remuneración directa de la actividad...*, estableciendo como remuneración por actividades comerciales un valor fijo mensual de \$815.176.133, mas IVA; por el término de uno y medio (1.5) meses, contados a partir del acta de inicio de operaciones la cual se suscribió el 01 de julio de 2010, siendo prorrogado por solicitud de la Gerencia Corporativa de Servicio al Cliente, según justificación técnica contenida en el oficio No. 31100-2010-0386 del 11 de agosto de 2010, hasta el día 14 de septiembre de 2010.

El 14 de septiembre de 2010, la EAAB ESP., decidió realizar modificación No. 1 al Contrato Especial de Gestión No. 1-99-35100-633-2007, suscrito el 01 de noviembre de 2007, modificando la cláusula primera que trata del Objeto quedando así: "...Se modifica el parágrafo primero de la Cláusula 3. – Zona de Servicio del contrato citado, así:

**CLAUSULA 3. ZONA DE SERVICIO.**

*El GESTOR prestará el servicio objeto de este Contrato Especial de Gestión, dentro de las condiciones establecidas por el mismo, en las Zonas de Servicio Nos. 1 y 5, de conformidad con el Anexo Técnico de este contrato y el Acuerdo de Entendimiento suscrito entre AGUAZUL BOGOTÁ S.A. E.S.P., y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA E.S.P. el 13 de septiembre de 2010, el cual hace parte integral de la presente modificación. La Zona de Servicio podrá extenderse a otras áreas previa solicitud de la EMPRESA...*"

Suscribiendo la respectiva acta de inicio de operaciones de la ampliación de la zona de servicio el 15 de septiembre de 2010, fijando un plazo de 27.5 meses de ejecución y como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2012.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## RESULTADOS OPERATIVOS Y COMERCIALES

### Operativos:

Ante el incumplimiento latente del gestor en las actividades de mantenimiento correctivo y preventivo de la Zona 1, la EAAB el 28 de marzo de 2010 asume la reparación de vías y andenes, Igualmente asumió la operación y mantenimiento de la red de acueducto en lo que invirtió mas de **\$5.875 millones**, discriminados así:

ACTIVIDADES	VALOR CON I.V.A.
Estaciones Reductororas de Presión	\$ 1.915.547.783
Válvulas de Cierre Permanente	\$ 352.685.783
Válvulas Genéricas	\$ 505.095.238
Hidrantes	\$ 1.390.993.352
Controles Activos de Presión	\$ 1.750.788.000
<b>Total</b>	<b>\$ 5.875.108.735</b>

Fuente: Información Dirección Operativa Zona 1 EAAB

### Comerciales

**Atención al Cliente:** En el siguiente cuadro se evidencia que Aguas Kapital Bogotá S.A. E.S.P, presentó grandes dificultades en la atención a PQRs, es así como las PQR pendientes de cerrar se incrementaron en 554,1%, al pasar de 74 en el 2008 a 484 en el 2009 y a junio de 2010 a 640,7%:

#### Estado de las PQRs a 30 de junio de 2010

Clase de Contacto	2008	2009	2010
Actualización		1	22
Peticiones	1		1.690
Ventas de Servicio (v)			10
Derechos Constitucionales	15	149	19
Venta de Servicios (sv)	1	3	702
Quejas			4
Solicitudes	34	322	826
Revisión Inconsistencias			2
Urbanizadores	23	9	21
Reclamos Venta Servicios			4
Reclamos Parámetros			4
Vía Gubernativa			282
Silencios			2
<b>Totales</b>	<b>74</b>	<b>484</b>	<b>3.585</b>

Fuente: Anexo 1 Acta de Cierre de Actividades Comerciales



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**En cuanto a la Cartera:** La falta de gestión en cobro de cartera incidió en que 5.534 cuentas con más de 180 días de mora por valor de **\$5.784 millones de pesos**, pasaran a cobro coactivo, incrementando con esto la carga laboral al interior de la EAAB.

**De la Medición y Facturación del Consumo:**

Aguas Kapital incumplió con la atención de necesidades de cambio de medidores y en consecuencia con el programa de cambio de 5.000 medidores mensuales. La principal deficiencia corresponde a medidores trabados (12.879) con lo cual se dejaron de facturar 200.862 M3 de agua, que de acuerdo con el costo por M3 es de \$1,137.9, las pérdidas por agua dejada de facturar se aproxima a \$228.5 millones de pesos.

Causa	Cantidad
Medidores Trabados	12.879
Por Hurto	146
Por Solicitud	1.907
Grandes Clientes	87
Entidades Oficiales	66

Fuente: Dirección Comercial Zona 1

**DESCUENTOS Y SANCIONES**

Los reiterativos incumplimientos y sanciones aplicados al gestor fueron evidentes desde el año 2008 cuando los mismos alcanzaron el 11,0% frente al total pagado, incumplimientos que fueron cada vez mayores. Es así que en el 2009 alcanzaron el 34,1% y en tal solo el primer semestre de 2010 el 65,9%, hechos y circunstancias que al parecer no generaron indicadores de alertas para que se tomaran en tiempo real y oportuno las acciones correctivas por parte de la EAAB.

De otra parte dichos descuentos y sanciones no fueron eficaces para lograr el óptimo cumplimiento de las responsabilidades del gestor, lo que pone en evidencia la necesidad de analizar y reestructurar el esquema de remuneración al gestor, pues no está conminando a la obligación de prestar con calidad, eficiencia, efectividad y continuidad del servicio.

	2008		2009		2010	
Total Pagos	13.276.427.382		11.587.963.928		3.206.496.184	
Descuentos y Sanciones	1.456.329.060	11,0%	3.951.710.728	34,1%	2.113.205.464	65,9%

Fuente: Informes interventorias comercial y operativa zona 1 EAAB



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

De otra parte, este Órgano de Control Fiscal evidenció que la Empresa AGUAZUL BOGOTÁ S.A. E.S.P., al comenzar su operación, solo contó con la suscripción de un acta de inicio de operaciones, sin que la misma detallara un inventario y/o diagnóstico real por parte de la EAAB, que diera cuenta del estado, en que se encontraban las actividades de Atención al Cliente, PQRs y sus traslados a la SSPD, estado detallado del Archivo Documental, estado de la Facturación, Catastro de Usuarios, Cartera y Control de Perdidas, entre otros. Los anteriores hechos y circunstancias permiten concluir que la interventoría no estaba haciendo un seguimiento en tiempo real de la ejecución para garantizar el cumplimiento contractual, pese a que la Contraloría de Bogotá D.C., ya había alertado de la situación de incumplimiento por parte del GESTOR AGUAS CAPITAL BOGOTÁ S.A. E.S.P., el pasado 8 de abril de 2010.

### RESULTADOS FINANCIEROS DE LA LIQUIDACIÓN Y POSIBLE DETRIMENTO

La EAAB para efectos de determinar la liquidación del Contrato de Gestión cuantificó unilateralmente tanto el costo de las actividades incumplidas, como de los descuentos y sanciones a que se hizo acreedor, las cuales, de conformidad con el proyecto de liquidación del contrato, ascienden aproximadamente a **\$20.911 millones** a favor de la EAAB.

El contrato de gestión se encuentra amparado por las siguientes pólizas constituidas con Seguros COLPATRIA S.A.:

AMPARO	NÚMERO	VALOR	VIGENCIA
CUMPLIMIENTO	8001014572	\$ 5.000.000.000	DE: 26/10/2007 HASTA: 26/10/2013
SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	8001014572	\$ 1.000.000.000	DE: 26/10/2007 HASTA: 26/10/2015
RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL	8001118900	\$ 2.000.000.000	DE: 26/10/2007 HASTA: 26/10/2014

El amparo de las pólizas constituidas a favor de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en virtud del CEG con Aguas Kapital Bogotá S.A. E.S.P., evidencian el monto máximo de responsabilidad que COLPATRIA Seguros Colpatría S.A., asume de conformidad con la Garantía Única de Cumplimiento No. 20/10/05-1306P-531 OCTUBRE/2005 CONDICIONES GENERALES, Capítulo I AMPAROS Y EXCLUSIONES:

*(...) 1.4. CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO: "Cubre los perjuicios causados directamente por el incumplimiento imputable al contratista de las obligaciones emanadas del contrato garantizado, incluyendo las multas y la cláusula penal pecuniaria – El pago de la indemnización no es acumulable con el pago de la cláusula penal."*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*1.5. PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES E INDEMNIZACIONES: "Cubre la cesación de pago de los salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones por parte del contratista al personal empleado para la ejecución del contrato garantizado. Las indemnizaciones que se refiere este amparo son únicamente las contempladas en el art. 64 del Código Sustantivo del Trabajo..."*

*El Capítulo III CONDICIONES APLICABLES A TODO EL CONTRATO, en el 3.1. LIMITE MAXIMO DE RESPONSABILIDAD, estipuló: "La responsabilidad de Colpatria en este seguro lo constituyen los valores contratados para cada amparo y no excederá, en ningún caso, la suma consignada en la carátula de la póliza y sus anexos. - El valor asegurado del presente seguro no se restablecerá en ningún caso..."*

De acuerdo con lo anterior el valor eventual cubierto sería de **\$8.000 millones**, incluyendo las multas y la cláusula penal que pretende aplicar la EAAB, sin embargo, la responsabilidad civil extracontractual ampara exclusivamente daños y perjuicios ocasionados a terceros y no a las partes, por lo que no se puede considerar el valor de \$2.000 millones de pesos, para efectos de cubrir los perjuicios causados por el contratista a la EAAB.

Lo anterior significa que eventualmente la EAAB tendría una garantía real de tan solo **\$6.000 millones**, que al compararla con el valor del proyecto de liquidación del contrato tasado en **\$20.911 millones**, representa un cubrimiento escaso del 29% de dicha cuantía, a través de una garantía real (póliza), lo cual deja sin amparo ni garantía el saldo de **\$14.911 millones**, es decir en riesgo el 71%, hecho que podría derivar en daño patrimonial a la EAAB ESP.

Dicha estimación podría verse incrementada si se tienen en cuenta los **\$251.4 millones** por concepto de pretensiones de demandas laborales que exceden el amparo de la póliza y los **\$228.5 millones**, correspondientes al servicio de acueducto no facturado por negligencia del Gestor.

Adicionalmente también cobra importancia la relación de procesos laborales que a la fecha han sido instaurados contra la sociedad Aguas Kapital Bogotá S.A. E.S.P., y la EAAB, por supuesta solidaridad, arrojando un total de 27 demandas laborales a la fecha del 27 de octubre de 2010, procesos en los cuales puede resultar condenada la EAAB.

Es importante resaltar que las pretensiones hasta la fecha alcanzan los **\$1.251.4 millones**, excediendo este valor en \$251.4 millones el amparo de la póliza constituida, lo cual en su eventualidad incrementaría el detrimento de los recursos públicos, esto sin tener en cuenta los indeterminados que llegaren a demandar ya que eran aproximadamente 480 trabajadores que tenía el Gestor Aguas Kapital Bogotá S.A. E.S.P.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

De acuerdo con las anteriores evidencias, es dable concluir que la interventoría interna designada de conformidad con la Resolución N° 037<sup>3</sup> del 21 de enero de 2008 por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., fue ineficiente, negligente y omisiva de su deber de seguimiento y evaluación constante para determinar con exactitud y oportunidad el grado de avance y de cumplimiento contractual que le correspondía al GESTOR Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP., como ejecutor del Contrato Especial de Gestión de la Zona 1.

Adicionalmente con el accionar del gestor y la negligencia de la EAAB ESP, se contraviene lo estipulado en la LEY 142 de 1994<sup>4</sup>, Artículo 136 que establece "*Concepto de falla en la prestación del servicio. La prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos. El incumplimiento de la empresa en la prestación continua del servicio se denomina, para los efectos de esta Ley, falla en la prestación del servicio...*", dado que la EAAB ESP, no tomó dediciones contundentes y eficaces en tiempo real para evitar la grave perturbación del servicio presentada en los usuarios de la Zona 1.

Con fundamento en las anteriores alertas, este Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los hechos comunicados, solicitándole informar a este despacho, en el lapso de diez (10) días hábiles, las acciones pertinentes y conducentes que adoptará la EAAB ESP para evitar o mitigar el posible daño patrimonial referido en la presente alerta fiscal, la cual procede sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5° Numeral 8 del Acuerdo 361 de 2009. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones, aportando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Finalmente, dada la gravedad y monto del presunto detrimento y las condiciones empresariales por las cuales atraviesa el GESTOR Aguas Kapital Bogotá S.A. ESP, así mismo le solicito que informe a este ente de control fiscal, dentro del mismo plazo, si la EAAB E.S.P., se inscribió en el concurso de acreedores ante la instancia competente en virtud de la liquidación de Aguas Kapital Bogotá S.A. E.S.P., y las acciones para asegurar el pago real y efectivo de la sumas liquidadas a favor de la Empresa de Acueducto.

Atentamente,

**MIGUEL ÁNGEL MORALES RUSSI**  
Contralor de Bogotá D.C.

Preparó: Carlos Alirio Reina Perez. - Asesor Dirección.  
Revisó: Marianne Endemann Venegas - Directora Sector Hábitat y Servicios Públicos  
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros - Asesor Despacho Contralor

<sup>3</sup> Por la cual se adopta el manual de interventoría para los contratos especiales de gestión de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá ESP.

<sup>4</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

"Al rescate de la moral y la ética pública"