

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

210000-

Doctor  
**GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**  
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.  
Carrera 8 No. 10 - 65  
Ciudad.

  
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.  
Secretaría General

Por favor al conocer el presente Nº  
Fecha: 23-04-2013 10:07 AM Rad: 1-2013-16947  
Folios: 10 Anexos:  
Medio: VENTANILLA  
Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL

**ASUNTO:** *Advertencia fiscal dado el grave riesgo de pérdida de recursos públicos por valor de \$518.698 millones, como consecuencia del incumplimiento del índice de agua no contabilizada, toda vez que durante las vigencias 2003 a 2012 superó el nivel máximo permitido por la Comisión Reguladora de Agua Potable -CRA, en los eventos de las pérdidas totales de agua que durante las mismas vigencias tuvieron lugar.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En cumplimiento de las funciones encomendadas por la Constitución Política y demás normas que reglamentan el ejercicio de la función pública de control fiscal,<sup>1</sup> se considera necesario advertir a su Despacho sobre los riesgos de pérdida de recursos públicos en que viene incurriendo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB ESP, como resultado de la inobservancia del índice de agua no contabilizada, IANC, el cual supera el nivel máximo permitido por la CRA; situación atribuible, entre otras razones, a la ineficiencia en la gestión administrativa.

## 1. ANTECEDENTES

Este Organismo de Control Fiscal, a través de la Dirección Sector Servicios Públicos, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital- PAD 2012, practicó Visita Fiscal ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB ESP; ejercicio de la mencionada acción de vigilancia, a través de la cual fueron detectadas serias fallas en materia de control y seguimiento por parte de la

<sup>1</sup> Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras.

**"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"**

Administración con respecto a las pérdidas comerciales que tienen lugar en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, que ameritan hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 4º del artículo 5º del Acuerdo Distrital 519 de 2012.

Con fecha 23 de enero 2001, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA, expidió la Resolución 151, "*Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*"; normativa, que en el artículo 2.4.3.14, de manera expresa prevé: "(...) el nivel máximo de agua no contabilizada **que se aceptará para el cálculo de los costos de la prestación del servicio de acueducto será del 30%...**" (negrilla fuera de texto.)

## **2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA**

**2.1 Durante las vigencias 2003 a 2012, la EAAB ESP, registró una pérdida total de 1.699 millones de m<sup>3</sup> de agua, lo que significa que tuvo lugar una pérdida neta de agua de 306.32 millones de m<sup>3</sup>, equivalente al 6,6%, por valor de \$518.698 millones; resultado del reiterado incumplimiento del nivel máximo de agua no contabilizada autorizado por la CRA y la ausencia de control y seguimiento.**

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB ESP, en diciembre de 2.002 suscribió cinco Contratos Especiales de Gestión Zonal, con el objeto de llevar a cabo la gestión comercial y operativa local en las cinco zonas en que fue dividida la ciudad para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Es así, como la gestión comercial comprende todas aquellas labores de atención a los clientes, a nombre de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB ESP, en materia de consultas, solicitudes, peticiones, quejas, reclamaciones y recursos; manejo de los puntos de atención a los usuarios; atención y manejo de los denominados usuarios especiales y los grandes consumidores; operación del "Call Center"; conexión de usuarios al sistema de acueducto y alcantarillado; actualización y manejo del Catastro de Usuarios; ejecución de suspensiones y reconexiones, cortes y reinstalaciones del servicio de acueducto.

Igualmente, la gestión comercial involucra los procesos de medición de los consumos en los micro-medidores; la realización de crítica de la lectura, instalación y cambio de los medidores; cargue de la información para la



**"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"**

facturación; reparto de las facturas y la gestión de la cartera, incluyendo la gestión administrativa del cobro pre - jurídico.

Por su parte, la gestión operativa comprende la operación y el mantenimiento de las redes locales del sistema de distribución de acueducto, incluyendo la planeación, el diseño y la interventoría del programa de control de pérdidas técnicas de agua; el desarrollo de actividades para el control de pérdidas comerciales; el manejo de urbanizadores y constructores; asesoría a la Empresa e interventoría a las obras de extensión de redes que señale la misma, así como la actualización del catastro de redes en el sistema de información geográfico.

Es oportuno que el señor Alcalde conozca que la suscripción de los referidos Contratos Especiales de Gestión, tuvo como justificación, la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia en el desempeño y obtener altos márgenes en la operación y de esta manera, disminuir los costos e incrementar los ingresos de la empresa.

La ejecución de los cinco Contratos Especiales de Gestión, suscritos para el efecto, tuvo inicio a partir del año 2003, así:

-Para los contratos de 1ª generación (Nos. 603, 604, 605, 606 y 607 ) se estipuló un plazo de ejecución de cinco años, del 2003 al 2007.

-En los contratos de 2ª generación (Nos. 618, 619, 621, 632 y 633), igualmente se pactó un plazo de ejecución de cinco años, contados a partir de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2012.

No obstante, esta Contraloría con ocasión de la aludida Visita Fiscal, detectó que la tercerización de la gestión comercial y operativa llevada a cabo con la suscripción de los mencionados Contratos Especiales de Gestión, al menos en lo que tiene que ver con **disminuir el índice de agua no contabilizada- IANC**, no cumplió con la justificación que en su momento dio lugar a la suscripción de los señalados instrumentos de gestión, de disminuir costos e incrementar los ingresos operacionales de la empresa.

Prueba lo afirmado, los altos índices de agua no contabilizada- IANC que han tenido lugar durante los años 2003 a 2012, pese a haber estado en cabeza de los particulares la gestión comercial y operativa de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado; lapso durante el cual se sobrepasó el tope máximo del

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

30% permitido por la Comisión Reguladora de Agua Potable-CRA, para los casos de pérdida de agua no contabilizada, conforme lo muestra el siguiente cuadro:

**CUADRO 1**  
**"Índice de Agua no Contabilizada EAAB ESP de 2003 a 2012"**

(Volumen de agua en millones m<sup>3</sup>)

Volumen/12 meses	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
V.Producido	456,45	450,66	447,98	454,70	463,42	475,57	477,70	467,94	472,97	475,29	4.643
V. Facturado	283,22	280,00	286,94	287,55	301,20	302,47	302,96	293,33	301,32	304,59	2.944
Pérdida	173,23	170,67	161,04	167,15	162,22	173,11	174,75	174,61	171,65	170,70	1.699
Porcentaje de pérdida *	37,95	37,87	35,95	36,76	35,00	36,40	36,58	37,32	36,29	35,91	36,60
% Máx CRA *	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00
% asumido por EAAB	7,95	7,87	5,95	6,76	5,00	6,40	6,58	7,32	6,29	5,91	
Volumen Neto Pérdida Agua mtr3 asumida por EAAB	36,30	35,47	26,65	30,74	23,19	30,43	31,43	34,23	29,76	28,11	306
Vr.mtro.3	1.135	1.209	1.276	1.338	1.458	1.352	1.465	1.429	1.536	1.563	
\$ total pérd.	196.620	206.335	205.488	223.652	236.518	234.041	256.002	249.522	263.656	266.798	2.338.631
Ajustado IPC	306.634	302.173	285.245	296.098	299.705	280.600	285.065	272.401	278.988	272.161	2.879.069
Descuento - 30% CRA \$	242.398	239.377	238.035	241.647	256.890	231.264	233.788	218.972	230.632	227.369	2.360.372
Pérdida neta \$	64.236	62.796	47.210	54.451	42.815	49.336	51.277	53.429	48.356	44.792	518.698

Fuente: EAAB ESP y elaborado por la Contraloría de Bogotá D. C.

De acuerdo con la información registrada en el anterior cuadro, se tiene que durante el período 2003 a 2012, el volumen de agua producido por la EAAB ESP, fue de 4.643 millones de m<sup>3</sup>, entre tanto, el volumen de agua facturada fue de 2.944 millones de m<sup>3</sup>; lo que significa, que tuvo lugar una pérdida total de 1.699 millones de m<sup>3</sup> de agua.

Ahora bien, si a la precitada cifra, correspondiente a la pérdida total de m<sup>3</sup> de agua, le aplicamos **el nivel máximo de agua no contabilizada que se acepta para el cálculo de los costos de la prestación del servicio de acueducto que es del 30%**, autorizado por la Resolución de la CRA 151 de 2001, se encuentra que durante el señalado lapso tuvo lugar una pérdida neta de agua de 306.32 millones de m<sup>3</sup>, equivalente al 6,6 %; porcentaje en que fue superado el máximo permitido de agua no contabilizada y que no es tenido en cuenta en el cálculo de



**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

los costos para definir la tarifa de la prestación del servicio de acueducto, por lo que en la práctica la aludida cantidad de m<sup>3</sup> (306.32 millones de m<sup>3</sup>), que tienen un valor de \$518.698 millones, son asumidos por la EAAB ESP.

No puede dejarse de lado que las pérdidas de agua sobre el volumen de m<sup>3</sup> producidos están compuestas por el % pérdidas técnicas (PT) y el % de las pérdidas comerciales (PC) y la sumatoria de las dos anteriores conforma el Índice de Agua no Contabilizada- IANC.

Ahora bien, examinado el índice de agua no contabilizado durante el periodo comprendido entre el 2003 a 2012, se evidenció que los mayores niveles de pérdida tuvieron lugar en las Zonas de Servicio 3, 4 y 5.

En efecto, para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, la ciudad está dividida así:

Localidades Zona 1  
Suba y Usaquén.

Localidades Zona 2  
Engativá, Chapinero, Teusaquillo y Barrios Unidos

Localidades Zona 3  
Santafé, San Cristóbal, Tunjuelito, Fontibón, Antonio Nariño, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Mártires, Antonio Nariño y la Candelaria.

Localidades Zona 4  
San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Kennedy, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, y Ciudad Bolívar.

Localidades Zona 5  
Kennedy, Bosa y Soacha.

Ahora bien, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB ESP, para medir la pérdida de agua por zonas y facilitar su control, durante las vigencias 1994 a 2002, implementó en el Distrito Capital, el Sistema de Macromedición y la Sectorización de la Red de Acueducto.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

A pesar de lo así previsto, en el siguiente cuadro se registra el histórico de pérdidas a partir del año 2003, a que venimos haciendo referencia:

**CUADRO 2**

**“Índice de Agua no Contabilizada EAAB ESP de 2003 a 2012 por Zonas de Servicio”**

PORCENTAJE DE PERDIDAS 12 MESES

Real	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Empresa	37,95%	37,87%	35,95%	36,76%	35,00%	36,40%	36,58%	37,32%	36,29%	35,91%
Zonas	40,54%	40,12%	36,50%	38,58%	36,25%	37,20%	37,22%	38,16%	37,87%	37,98%
Zona 1	36,85%	33,63%	32,47%	33,99%	32,67%	33,38%	33,34%	32,36%	33,30%	33,15%
Zona 2	36,76%	37,48%	35,65%	34,43%	34,91%	36,57%	36,12%	37,12%	32,85%	33,06%
Zona 3	39,68%	39,77%	37,29%	35,48%	34,21%	35,62%	37,29%	39,64%	40,40%	39,93%
Zona 4	49,56%	49,19%	48,32%	48,17%	41,13%	42,40%	42,96%	44,78%	44,80%	45,69%
Zona 5	39,86%	40,95%	39,21%	41,85%	39,98%	39,55%	37,41%	37,91%	38,57%	38,75%

Fuente: EAAB ESP.

Conforme lo muestra el anterior cuadro, durante la ejecución de los Contratos Especiales de Gestión tanto de primera generación, los que terminaron en el 2008 y los segunda generación, que concluyeron en el 2012, a través de los cuales se tercerizó con empresas particulares la comercialización y operación de los mencionados servicios domiciliarios, se tiene que durante todas las vigencias fue ampliamente superado el porcentaje máximo permitido, correspondiente al índice de agua no contabilizada IANC, con niveles que alcanzaron el 42.40% y 39.55%, en las Zonas de Servicios 4 y 5 respectivamente, durante la vigencia 2008.

Entre tanto, durante el año 2012, época para la cual se encontraban en ejecución los contratos de segunda generación, el porcentaje de pérdida de agua no contabilizada llegó a ser del 45.69% y del 39.93%, correspondientes a las Zonas de Servicio 4 y 3, respectivamente. Nótese que en el caso de la Zona de Servicio 4, pasó de una pérdida de agua no contabilizada del 42.40%, durante la ejecución de los contratos de primera generación, al 45.69% en la ejecución de los Contratos Especiales de Gestión de segunda generación.

Igual comportamiento se presentó en la Zona de Servicio 3, que pasó del 35.62% al 39.93%.



**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Lo ocurrido, es atribuible a la ineficiente gestión a cargo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB ESP, quien era la responsable del control y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en los diferentes instrumentos de gestión que constituyen los mencionados Contratos Especiales, en su condición de responsable de la interventoría y supervisión de los mismos.

Luego, llama la atención a este Organismo de Control, que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB ESP, ante las crecientes pérdidas de agua no contabilizada, a pesar de la suscripción de Contratos Especiales de Gestión, no haya ejercido los poderes de dirección y control de los mismos, en orden a que los contratistas en su momento hubiesen implementado medidas efectivas para contrarrestar dicho fenómeno.

Prueba de ello, es que la empresa a parte de que contaba con los instrumentos de medición, los registros de la misma, le iban dando cuenta del incremento del índice de agua no contabilizada; tan cierto es lo afirmado, que las cifras objeto de análisis fueron suministradas por la misma Administración.

**2.2 La ausencia de control por parte de la EAAB ESP y sus contratistas a los predios sancionados con la medida de taponamiento, es la responsable de las diferencias en metros cúbicos encontradas, que para el sólo caso de la zona de servicio 3<sup>2</sup> tomada como muestra, fue de 111.645 m<sup>3</sup>, equivalentes a \$370 millones dejados de facturar y cobrar por la empresa, por concepto del servicio de acueducto y alcantarillado.**

Según lo conoció esta Contraloría, los predios que registra el Sistema de Información Comercial SAP, les fue suspendido el suministro de agua, en razón al no pago oportuno del servicio, en los términos previstos en la Ley de Servicios Públicos<sup>3</sup> y el contrato de condiciones uniformes; inobservancia que conllevó al corte del servicio con dispositivo, figurando en el sistema de información comercial como predio **taponado**.

<sup>2</sup> Esta zona de servicio inicialmente fue operada por EPM Bogotá Aguas S. A. ESP y luego por la Proactiva de Servicios Integrales, las cuales se encargaban igualmente de la operación de la zona de servicio No. 4.

<sup>3</sup> Artículo 19 de la Ley 689 de 2001, que modificó el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 – “SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO: El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes: La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.



**"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"**

Es materia de preocupación que los predios que mantienen el servicio suspendido en estas condiciones, no se les genera factura de cobro por parte de la EAAB-ESP, habida cuenta que al estar en este estado, se esperaría que continuaran registrando la misma lectura tomada al momento del proceso de suspensión; sin embargo, se evidenció que esto no siempre es así, como quiera que al tomar la lectura con posterioridad a la fecha del taponamiento, los medidores dan cuenta del aumento del consumo, sin mediar el levantamiento de la sanción y el pago del agua consumida.

Es así como esta Contraloría en su muestra selectiva tomó *la zona de servicio 3<sup>4</sup>, con un total de 20.027 predios en estado de instalación No. 3, es decir taponados; de los que se escogieron los predios que presentaron una diferencia superior a 49m<sup>3</sup> entre la lectura registrada al momento de realizar el taponamiento y la lectura del medidor registrada en el año 2012 (período de facturación entre el 01/02/12 a 30/04/12), que arrojó un total de 197 predios y determinó una diferencia de 111.645m<sup>3</sup>, es decir, un total de \$370 millones dejados de facturar y cobrar por la empresa a través del gestor zonal, por concepto del servicio de acueducto y alcantarillado.*

Aunado a lo anterior, el Organismo de Control Fiscal, con ocasión de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, practicada en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital –PAD 2012, evidenció que la Dirección de Jurisdicción Coactiva de la EAAB ESP, reporta en su base de datos un total de **82.339 cuentas** de difícil cobro por valor de \$71.884.9 millones, con el agravante que la antigüedad de la cartera de Difícil Cobro oscila entre uno (1) y 32.5 años de mora. (Negrilla fuera de texto).

Lo anterior significa, que aun teniendo en cuenta sólo los predios de la Zona de Servicio 3, que pese al corte del servicio de agua continuaron de forma fraudulenta haciendo uso del mismo, al igual que las 82.339 cuentas de difícil recaudo que a 31 de diciembre de 2011 existían, se tiene que las pérdidas de agua de origen comercial por esta vía, con un consumo residencial básico de 40m<sup>3</sup> de agua por bimestre, la pérdida total de agua por año alcanzaría aproximadamente los 20 millones de m<sup>3</sup>; luego la señalada problemática amerita que se tomen urgentes medidas, dado que si se involucraran en el ejercicio las faltantes 4 zonas de servicio, sus resultados son alarmantes, como quiera que según estimativos, un

<sup>4</sup> Esta zona de servicio está siendo operada por la firma contratista Proactiva de Servicios Integrales, la cual se encarga igualmente de la operación de la zona de servicio No. 4



**"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"**

promedio de 16.000 usuarios por zona estarían haciendo uso del servicio de manera irregular y sin el pago del importe del mismo.

De ahí, que se considere, la acción correctiva propuesta por la EAAB ESP, con ocasión de la mencionada Visita Fiscal, de *"Realizar 150 visitas mensuales sorpresa a las cuentas con clase de instalación 3 – corte con dispositivo – de la zona 3, con el fin de verificar el estado actual y evitar las conexiones no autorizadas"*, no va a resolver la señalada problemática, con mayor razón si se tiene en cuenta que el número de cuentas con situación irregular en todas las cinco zonas eventualmente pueden ser 80.000.

De ahí, que si se planea realizar únicamente en la zona 3 un promedio de 150 visitas mensuales sorpresa, cuando éstas se lleven a cabo en las demás zonas, puede ocurrir que la EAAB ESP, se lleve en dicha actividad, no menos de ocho años.

Luego, si el indicador es el número de cuentas con corte de servicio que superan los 80.000 usuarios y que éstos consuman un calculado anual de 19. 8 millones de m<sup>3</sup> de agua, se tiene que las pérdidas totales de agua (IANC) tendrían un costo de \$52.000 millones por año, de los cuales \$30.887 millones corresponden a pérdidas comerciales.

De ahí, que se debe tener presente que daño patrimonial no consiste solamente *"en que se hayan perdido recursos"* sino que en los términos que lo precisa el artículo 3° de la Ley 80 de 1993<sup>5</sup>, independientemente que las normas aplicables al proceso contractual en la EAAB ESP, sea el derecho privado<sup>6</sup>, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales.

Este Organismo de Control pone en su conocimiento, para los fines pertinentes, los hechos comunicados, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse de nuestra acción fiscalizadora, frente a aquellas situaciones que pudieren encontrarse consolidadas, a la presente fecha, conforme lo autoriza el numeral 4° del artículo 5° del Acuerdo Distrital 519 de 2012. De no estar de acuerdo con las observaciones, de manera respetuosa le solicito indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

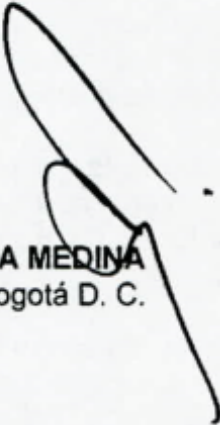
<sup>5</sup> "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

<sup>6</sup> Evento en el cual conforme lo señala el Artículo 93 de la Ley Anticorrupción, deben observarse los principios de la función pública e igualmente los del control fiscal a que remite igualmente el Artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

**"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"**

Respetuosamente solicito a su Despacho que la anterior información, así como las acciones que adoptará tendientes a conjurar el riesgo de pérdida de mayores recursos públicos, con ocasión de los señalados hechos, sean puestas en conocimiento a esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,

  
**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D. C.

Proyecto:

Héctor Fabio Candamil M. y Orlando Mahecha P. Profesionales.

Aprobó:

Adriana del Pilar Guerra Martínez, Directora Servicios Públicos;  
Julián Darío Henao Subdirector Acueducto y Saneamiento Bás.

Revisó y Ajustó:

Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor