



**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS DE
LAS EMPRESAS MIXTAS CON PARTICIPACION DEL DISTRITO CAPITAL**

**GESTAGUAS SA, ESP
PERIODO AUDITADO 2009**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2010
CICLO: III**

SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

BOGOTA D. C. DICIEMBRE DE 2010

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS DE
LAS EMPRESAS MIXTAS CON PARTICIPACION DEL DISTRITO CAPITAL -
GESTAGUAS SA. ESP**

Contralor de Bogotá

Miguel Ángel Moralesrussi Russi

Contralor Auxiliar

Víctor Manuel Armella Velásquez

Director Sectorial

Marianne Endeman Venegas

Subdirectora de Hábitat

Azucena Rodríguez Ospina

Asesor

Carlos Alirio Reina

Equipo Auditor:

Isauro Yoscu Ordóñez- Líder
Carmen Felisa Arellano Mosos
Nelly Vargas Jiménez
Flor Marina Luengas Becerra

CONTENIDO

Página

1.	DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL PARA EVALUAR LA GESTIÓN Y RESULTADOS EN GESTAGUAS S.A ESP	5
2.	RESULTADOS DE AUDITORIA	10
2.1.	ANÁLISIS DEL SUJETO DE CONTROL RESPECTO AL SECTOR	10
2.1.1.	Análisis estatutario de GESTAGUAS S.A. ESP.	10
2.1.2.	Origen de los ingresos operacionales	15
2.1.2.1.	Remuneración de GESTAGUAS como socio gestor delegado	15
2.1.2.2.	El papel de GESTAGUAS como administrador y representante legal de las Hydros	17
2.2	VERIFICACIÓN Y REVISIÓN CUENTA ANUAL	24
2.3	CONCEPTO DE CONTROL INTERNO	25
2.3.1.	Hallazgo Administrativo	25
2.4.	AUDITORIA DE CONTROL SOBRE LA GESTIÓN FINANCIERA	25
2.4.1.	Principales Políticas y Prácticas Contables	25
2.4.2.	Activo	26
2.4.2.1	<i>Hallazgo Administrativo</i>	26
2.4.2.2	<i>Hallazgo Administrativo</i>	26
2.4.2.3.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	26
2.4.3	Pasivo	27
2.4.3.1.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	27
2.4.3.2.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	27
2.4.3.3.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	27
2.4.3.4.	<i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal</i>	28
2.4.4.	Patrimonio	28
2.4.5.	Ingresos	29
2.4.5.1.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	29
2.4.5.2.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	29
2.4.6.	Gastos	30
2.4.6.1.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	30
2.4.7.	Consideraciones finales	30
2.5.	AUDITORIA SOBRE EL CONTROL DE LEGALIDAD	31
2.5.1.	Contratación	31



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2.5.1.1.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	32
2.5.1.2.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	33
2.5.1.3.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	35
2.5.1.4.	<i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal</i>	37
2.5.1.5.	<i>Hallazgo Administrativo</i>	43
2.6.	CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL	48
2.7.	CONCEPTO DE GESTIÓN AMBIENTAL	49
3.	ANEXO	
3.1	CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	



**1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL PARA EVALUAR LA GESTIÓN Y RESULTADOS EN
GESTAGUAS S.A ESP**

Ingeniero

DIEGO TOVAR RUBIO

Gerente General

GESTAGUAS S.A., ESP

Ciudad.

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a GESTAGUAS S.A. ESP a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2009, y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2009; (cifras que fueron comprobadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación al Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El

control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Concepto sobre Gestión y los Resultados

De acuerdo con nuestros procedimientos se aplicó la metodología establecida para calificar la gestión y resultados y conceptuar sobre el grado de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos por parte de GESTAGUAS S.A. ESP, la cual arrojó la siguiente consolidación:

**CUADRO No. 1
CONSOLIDACION DE LA CALIFICACION**

Variables	Ponderación
Análisis Sectorial	4
Auditoría de Control sobre la Gestión Financiera	27
Auditoría sobre Control de Legalidad	11,4
Evaluación y Concepto sobre Control Interno	3
Evaluación y Concepto sobre Gestión Ambiental	6
Evaluación y Concepto sobre Responsabilidad Social Empresarial	7
TOTAL	58,4

Fuente: Papeles de trabajo Anexo 10, Resolución 029 de 2009.

De acuerdo con el anterior resultado, la Contraloría de Bogotá, conceptúa que la gestión correspondiente a la vigencia 2009 es desfavorable.

Los hallazgos establecidos, nos permiten conceptuar que en la gestión adelantada por la administración de la entidad, no se acatan las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, no ha implementado un Sistema de Control Interno que le ofrezca garantía en el manejo de los recursos; lo cual ha incidido para que en la adquisición y uso de los recursos no se manejen criterios de economía, eficiencia y equidad. Así mismo no contó con un plan estratégico que le permitiera orientar su gestión a través de planes y programas con metas y objetivos concretos, lo que no permitió establecer el avance en las metas y objetivos.

Concepto sobre la Evaluación y Revisión de la Cuenta

Examinada la cuenta anual correspondiente a la vigencia 2009, reportada por la administración de GESTAGUAS, se estableció que cumplió parcialmente con los términos y la forma prescrita por la Contraloría de Bogotá a través de la Resolución Reglamentaria 034 de 2009.

Concepto del Sistema de Control Interno

De la evaluación realizada al Sistema de Control Interno se evidenció que la empresa no tiene debidamente implementados los mecanismos de control interno que le permitan garantizar el cumplimiento de sus objetivos institucionales y medir su gestión, generando un nivel de confiabilidad bajo por no tener planes, programas y adecuados procesos y procedimientos.

Evaluación a la Gestión Financiera

La entidad a 31 de diciembre de 2009 presenta indicadores financieros, de rentabilidad, endeudamiento y liquidez, los cuales se ven afectados por los resultados de auditoría. El indicador EBITDA¹, está impactado debido a que no se cuenta con activos fijos debidamente depreciados. La razón corriente se altera por la incertidumbre de los pasivos reales de la entidad y el capital neto operativo, muestra que el capital de trabajo fue insuficiente para atender las obligaciones de la vigencia de 2009. También se evidenció sobreestimación en los activos fijos e incertidumbre en los pasivos, lo cual no permite evidenciar la realidad económica de la entidad.

En consecuencia, el concepto de la gestión financiera del año 2009, se define como ineficiente, ineficaz e inoportuna.

Concepto sobre Gestión Ambiental

La entidad realiza algunas actividades de protección al medio ambiente, sin embargo, no tiene indicadores que permitan medir la contribución realizada al Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital.

Concepto sobre Responsabilidad Social Empresarial

GESTAGUAS, realiza actividades de responsabilidad social dirigidas especialmente al equipo humano, al medio ambiente y a la responsabilidad con el Estado. Sin embargo, la responsabilidad social no puede limitarse al beneficio que puedan recibir sus empleados, al pago de impuestos y a campañas para contribuir al cuidado del medio ambiente, sino que debe trascender a sus clientes y a la comunidad donde ejerce sus operaciones, para mitigar los posibles impactos que se generan por el desarrollo de sus actividades.

¹ Por las siglas en inglés "Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization". (utilidad antes de impuestos, intereses, depreciaciones y amortizaciones)

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el cumplimiento parcial de la normatividad, la falta de un adecuado Sistema de Control Interno, la cuenta rendida por la entidad, correspondiente a la vigencia 2009, no se fenece.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través de los medios electrónicos vigentes dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del presente informe, de conformidad con lo previsto en la Resolución 014 de 2010, expedida por la Contraloría de Bogotá.

El plan de mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Consolidación de Hallazgos

En el anexo 3, numeral 3.1., se detallan los hallazgos detectados durante el proceso auditor.

Bogotá, D. C, Diciembre de 2010.

MARIANNE ENDEMANN VENEGAS
Directora Técnica Sector Hábitat y Servicios Públicos

2. RESULTADOS DE AUDITORIA

2.1. ANÁLISIS DEL SUJETO DE CONTROL RESPECTO AL SECTOR

GESTAGUAS S.A. ESP., es una empresa de servicios públicos y su actividad se centra básicamente en la administración y representación legal del esquema de los servicios públicos en los municipios de Chía, Melgar y Mosquera.

No obstante, se considera oportuno analizar la composición accionaria, el origen de sus recursos y el papel que ha ejercido GESTAGUAS, como administradora y representante legal de las empresas que prestan los servicios de acueducto y alcantarillado en los citados municipios²

2.1.1. Análisis estatutario de GESTAGUAS S.A. ESP.

Las inversiones del Distrito Capital en GESTAGUAS S.A. ESP., son la consecuencia de una política de expansión de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, con el fin de aprovechar sus fortalezas especialmente su experiencia técnica, aprovechamiento de su capacidad de producción de agua potable y la necesidad de incursionar en mercados diferentes al Distrito Capital.

Con esta perspectiva, en compañía de otras entidades públicas, constituyó la Empresa Regional de Acueducto y Alcantarillado, que posteriormente se transformó en Aguas de Bogotá S.A. ESP., la cual desde su creación ha intervenido en mercados regionales, especialmente en los municipios de La Calera, Cota, Chía, Melgar y Mosquera.

En los últimos tres municipios lo hizo desde el año 2005, mediante la adquisición del 86%, del capital accionario de GESTAGUAS S.A. ESP., entidad que desde el año 2002, había asumido la administración y representación legal de los servicios de acueducto y alcantarillado en los municipios de Chía, Melgar y Mosquera.

GESATGUAS inicialmente se constituyó en el año 2001, mediante escritura pública número 8632 del 29 de octubre como una sociedad anónima, con los siguientes socios:

² En el municipio de Melgar se incluye el servicio de aseo y en el municipio de Chía realizan el recaudo del servicio de aseo que es prestado por Emserchía.

CUADRO No. 2
COMPOSICION ACCIONARIA DE GESTAGUAS
2001-2005

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	REPRESENTANTE
INGAD CONSTRUCCIONES S.A.	40.000	40.000.000	GABRIEL HUMBERTO ZARATE SANCHEZ
LUIS EDUARDO BELALCAZAR GARAY	5.000	5.000.000	LUIS EDUARDO BELALCAZAR G
JOSEFINA GUERRERO CONSUEGRA	5.000	5.000.000	JOSEFINA GUERRERO CONSUEGRA
LUIS VICENTE CAVALLI PAPA	1.000	1.000.000	LUIS VICENTE CAVALLI PAPA
HYDROS COLOMBIA S.A.	49.000	49.000.000	LUIS VICENTE CABALLI PAPA
TOTAL	100.000	100.000.000	

Fuente: Escritura 8632 del 29 de octubre de 2001

Posteriormente, el capital suscrito y pagado fue modificado a un total de \$200 millones representados en 200.000 acciones de un valor nominal de \$1.000 cada una y en el año 2005, AGUAS DE BOGOTA S.A., adquirió el 86% de GESTAGUAS S.A., lo cual llevó a que su composición accionaria quedara de la siguiente forma:

CUADRO No. 3
COMPOSICION ACCIONARIA DE GESTAGUAS
2005-2009

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	% PARTICIPACION	REPRESENTANTE
AGUAS DE BOGOTA S.A.	172.000	172.000.000	86,00%	LUIS FERNANDO BARTH
HYDROS COLOMBIA S.A.	22.000	22.000.000	11,00%	JAIME VARGAS REY
GIORGIO CAVALLI GUERRERO	2.000	2.000.000	1,00%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
GENNI CAVALLI GUERRERO	2.000	2.000.000	1,00%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
CRISTINA GUERRERO	2.000	2.000.000	1,00%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
TOTAL	200.000	200.000.000	100,00%	

Fuente: Escritura 4492 del 24 de diciembre de 2009

Mediante escritura pública número 4492 del 24 de diciembre de 2009, se capitalizaron acreencias que tenía GESTAGUAS con los socios, de la siguiente manera:

CUADRO No. 4
ACREENCIAS CAPITALIZADAS POR GESTAGUAS
2009

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	% PARTICIPACION	REPRESENTANTE
AGUAS DE BOGOTA S.A.	450.000	450.000.000	86,00%	LUIS FERNANDO BARTH
HYDROS COLOMBIA S.A.	66.673	86.673.000	16,56%	JAIME VARGAS REY
GIORGIO CAVALLI GUERRERO	2.194	2.194.000	0,42%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
GENNI CAVALLI GUERRERO	2.194	2.194.000	0,42%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
CRISTINA GUERRERO	2.194	2.194.000	0,42%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
TOTAL	523.255	523.255.000	100,00%	

Fuente: Escritura Pública 4492 del 24 de diciembre de 2009

En consecuencia la composición accionaria actual es la siguiente:

CUADRO No. 5
COMPOSICION ACCIONARIA ACTUAL DE GESTAGUAS

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	% PARTICIPACION	REPRESENTANTE
AGUAS DE BOGOTA S.A.	622.000	622.00.000	86,00%	LUIS FERNANDO BARTH
HYDROS COLOMBIA S.A.	88.673	88.673.000	12,26%	JAIME VARGAS REY
GIORGIO CAVALLI GUERRERO	4.194	4.194.000	0,58%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
GENNI CAVALLI GUERRERO	4.194	4.194.000	0,58%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
CRISTINA GUERRERO	4.194	4.194.000	0,58%	RICARDO VARELA DE LA ROSA
TOTAL	723.255	723.255.000	100,00%	

Fuente: Escritura Pública 4492 del 24 de diciembre de 2009

Por la misma época en que se constituyó GESTAGUAS, también se habían constituido tres sociedades en comandita por acciones que en su momento se encargaron de operar los servicios de acueducto y alcantarillado de los municipios de Chía Melgar y Mosquera.

Esas sociedades se denominaron Hydros Mosquera S. en C.S.A. ESP.; Hydros Chía S. en C. S.A. ESP., e Hydros Melgar S. en C. S.A. ESP., y a través de ellas se había asumido la administración y representación legal de los servicios públicos en esos municipios, en cabeza de GESTAGUAS S.A. ESP., en su calidad de socio gestor delegado.

En la creación de las “Hydros” intervinieron las mismas personas que intervinieron en la constitución de GESTAGUAS, con la particularidad, que en cada municipio entró como socio comanditario y con la mayor participación accionaria la empresa de servicios públicos de cada uno de los municipios como se muestra a continuación:

CUADRO No. 6
COMPOSICION ACCIONARIA INICIAL DE HYDROS MOSQUERA

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	PARTICIPACION PORCENTUAL	REPRESENTANTE
Hydros Colombia S.A.	550	550.000	2,75%	Vicente Cavalli Papa
Gestaguas S.A.	500	550.000	2,75%	Luis Eduardo Belalcazar Garay
Frizo Ltda	550	550.000	2,75%	Fernando Ruiz Llano
Constructora Némesis S.A.	550	550.000	2,75%	Diego Mauricio Rubio Romero
EAMOS S.A.	17.800	17.800.000	89,00%	Marlene Pinzón Torres
TOTAL	20.000	20.000.000	100,00%	

Fuente: Escritura pública 9420 del 13 de septiembre de 2002. Notaria 29 de Bogotá

CUADRO No. 7
COMPOSICION ACCIONARIA INICIAL DE HYDROS CHIA

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	PARTICIPACION PORCENTUAL	REPRESENTANTE
Hydros Colombia S.A.	1.200	1.200.000	2,40%	Jaime Alberto Vargas Rey
Gestaguas S.A.	1.200	1.200.000	2,40%	Luis Eduardo Belalcazar Garay
Frizo Ltda	1.200	1.200.000	2,40%	Fernando Ruiz Llano
Constructora Némesis S.A.	1.200	1.200.000	2,40%	Diego Mauricio Rubio Romero
EMSERCHIA S.A. ESP.	44.000	44.000.000	88,00%	Pedro María Ramírez Ortiz

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	PARTICIPACION PORCENTUAL	REPRESENTANTE
TOTAL	50.000	50.000.000	100,00%	

Fuente: Escritura pública 3629 del 02 de abril de 2003. Notaria 29 de Bogotá

CUADRO No. 8
COMPOSICION ACCIONARIA INICIAL DE HYDROS MELGAR

NOMBRE	NUMERO DE ACCIONES	VALOR APORTE	PARTICIPACION PORCENTUAL	REPRESENTANTE
Hydros Colombia S.A.	300	300.000	10,00%	Vicente Cavalli Papa
Gestaguas S.A.	300	300.000	10,00%	Luis Eduardo Belalcazar Garay
Frizo Ltda	300	300.000	10,00%	Fernando Ruiz Llano
Inversiones Zarate Gutiérrez. Cia SCS	60	60.000	2,00%	Gabriel Humberto Zarate Sánchez
Constructora Némesis S.A.	240	240.000	8,00%	Diego Mauricio Rubio Romero
EMPUMELGAR S.A.	1.800	1.800.000	60,00%	Miguel Ángel Nustes
TOTAL	3.000	3.000.000	100,00%	

Fuente: Escritura pública 9156 del 06 de septiembre de 2002. Notaria 29 de Bogotá

Como puede verse, la constitución de las tres sociedades contó con prácticamente los mismos socios. El único diferente es la empresa de servicios públicos del respectivo municipio, que entre otras cosas, también es la que tiene la mayor participación accionaria.

También es particular la presencia de Hydros Colombia S.A. en la constitución de las cuatro sociedades, incluida GESTAGUAS, con la particularidad de que el Representante Legal de Hydros Colombia en Hydros Melgar y en Hydros Mosquera es el señor Vicente Cavalli Papa. Aunque en la actualidad el señor Cavalli no es socio, es evidente la participación accionaria de su familia en Gestaguas S.A. ESP., ratificando que el señor Cavalli Papa ha actuado como representante legal de Hydros Colombia S.A. ESP.

Adicionalmente si vemos la composición accionaria actual de GESTAGUAS S.A ESP., encontramos la presencia de Giorgio Cavalli Guerrero, Genni Cavalli Guerrero, Cristina Guerrero e Hydros Colombia S.A como socios con un aporte del 14% y Aguas de Bogotá con el 86%.

En conclusión el señor Vicente Cavalli Papa y su familia son socios en GESTAGUAS y a su vez GESTAGUAS ejerce la representación legal y la administración de las Hydros en los municipios Chía, Melgar y Mosquera, por las razones que se explican desde el punto de vista estatutario de las tres sociedades:

- El poseedor del mayor capital accionario es la empresa de servicios públicos de cada municipio, que en su orden son la Empresa de Servicios Públicos de Mosquera S.A. ESP. –EAMOS S.A. ESP.; Empresa de Servicios Públicos de Chía S.A. ESP. –EMSERCHIA S.A. ESP., y la Empresa de Servicios Públicos

de Melgar S.A. ESP. –EMPUMELGAR S.A. ESP., las cuales en la práctica son las dueñas de la infraestructura para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en cada municipio pero en la escritura de constitución se pactó, en todos los casos, que la empresa de servicios públicos de cada municipio: *“no venderá, ni hará la tradición del dominio de sus bienes a ningún título, ni por ninguna condición a la nueva sociedad”*. La socia (se refiere a la empresa de servicios públicos de cada municipio) a partir de la inscripción en la Cámara de Comercio de la escritura pública de constitución de la sociedad (se refiere a la Hydros) deberá entre otros aspectos: *“permitirle a la nueva sociedad, la administración, la operación y el mantenimiento de todos los componentes de los sistemas de acueducto, alcantarillado y las servidumbres y anexidades que actualmente posea debidamente inventariados, subrogando a la nueva sociedad que aquí se crea los derechos y obligaciones necesarios para el cumplimiento del contrato de condiciones uniformes...”*

En términos generales la empresa de servicios públicos entregó el usufructo de su infraestructura a la nueva sociedad a cambio de un porcentaje del recaudo mensual equivalente al 1% en el caso de Chía; en Melgar y en Mosquera el 5% anual de la caja disponible después de haber sufragado los costos y gastos de administración, operación y mantenimiento.

- En las tres sociedades todos los constituyentes son socios comanditarios, cuya responsabilidad va hasta por la concurrencia del monto de sus aportes.
- En las tres sociedades los socios diferentes a la empresa de servicios públicos del municipio ostentan también la condición de socios gestores, sobre quienes se dejaron algunas cláusulas que les permiten ejercer el control dejando poco margen de acción a la empresa de servicios públicos del municipio sobre la administración y operación de los servicios de acueducto y alcantarillado. Los socios gestores responden solidaria e ilimitadamente por las obligaciones sociales. Recordemos que el 86% es capital público.
- En las tres sociedades los socios gestores, nombraron a GESTAGUAS S.A ESP., como socio gestor delegado, quien de acuerdo con la escritura de constitución tiene a cargo la administración y representación legal, la cual quedó investida para ejecutar todos los actos y contratos acordes con la naturaleza de su encargo y que se relacionen directamente con el giro ordinario de los negocios sociales.
- La junta directiva de las sociedades está conformada por cinco miembros principales y cinco suplentes en donde los socios comanditarios no gestores tienen derecho a dos miembros y los socios gestores a tres miembros en el caso de Chía. Mientras que para Melgar se eligió una junta directiva transitoria integrada por cuatro miembros principales y cuatro suplentes, entre los cuales

por parte de la empresa de servicios públicos se encuentra su jefe de control interno como principal y su jefe de presupuesto como suplente. En Mosquera también se eligió una Junta Directiva transitoria, compuesta por tres miembros principales y tres suplentes, en donde no se identifican quienes son los representantes de la empresa de servicios públicos del municipio.

En las juntas directivas de Hydros Melgar e Hydros Mosquera, no se especifica su composición ni la representación que tiene cada uno de los socios comanditarios.

- Con respecto a la reforma de estatutos, en todas las sociedades, se deben adoptar en asamblea de accionistas con el voto favorable del 100% de las acciones suscritas. Nuevamente se observa que la minoría puede incidir en las decisiones que pretendan reformas estatutarias, con el agravante que las empresas de servicios públicos de cada municipio llevaron a cabo procesos de democratización de acciones que fueron adquiridas por usuarios, lo cual hace que sea casi imposible llevar a cabo una reforma estatutaria, porque siempre será muy difícil congregarse el 100% de las acciones suscritas en una asamblea de accionistas para llevar a cabo una reforma estatutaria, esto aunado a que los socios gestores, en caso de que no les convenga una reforma, pueden desintegrar el quórum con el retiro de uno de ellos para impedir las reformas.

2.1.2. Origen de los ingresos operacionales

2.1.2.1. Remuneración de GESTAGUAS como socio gestor delegado.

Desde la constitución de las Hydros en los años 2002 y 2003, se pactó que GESTAGUAS asumiría como socio gestor delegado en cuya condición se encargó de ejercer la representación legal y de administración de cada una de las empresas y en contraprestación se pactó una retribución del 10% más IVA, en el caso de Hydros Chía y el 11.6% en Hydros Mosquera e Hydros Melgar, sobre los ingresos efectivamente recaudados pagaderos dentro de los primeros días del bimestre siguiente.

Así las cosas, con base en información obtenida del Sistema Único de Información –SUI-, de la Superintendencia de Servicios Públicos y teniendo como base el valor de una factura media básica del estrato 4, con un consumo de 20 m³ mensuales del mes de diciembre de 2009³, se estableció que el pago realizado por Hydros

³ Este es un ejercicio académico para el estrato 4, con información obtenida del SUI para el mes de diciembre de 2009, se tomaron los 20 m³ como consumo básico como parámetro establecido por la CRA y se hizo con el estrato 4 porque es el estrato de referencia que no paga contribución ni recibe subsidio. En consecuencia, puede ocurrir que si se hace con todos los estratos y usos en cuyo caso se tienen que tener en cuenta los subsidios y contribuciones, muy seguramente la relación cambiará. Pero si además se hace con los consumos reales llegaríamos a cifras totalmente diferentes.

Chía a GESTAGUAS a título de remuneración fue de aproximadamente \$7.408, mientras que el cargo fijo cobrado al usuario por acueducto y alcantarillado fue aproximadamente de \$6.739, lo que quiere decir que no le alcanzó el cargo fijo cobrado al usuario para pagar la remuneración a GESTAGUAS por la gestión realizada en ese mes.

CUADRO No. 9
TARIFAS MES DE DICIEMBRE DE 2009
Hydros Chía

ESTRATO 4	CARGO FIJO	CARGO VARIABLE	CONSUMO BASICO m ³	TOTAL CARGO VARIABLE	TOTAL FACTURA	PAGO A GESTAGUAS 10%
ACUEDUCTO	5.122	1.751	20	35.010	40.132	4.013
ALCATARILLADO	1.617	1.531	20	32.333	33.950	3.395
TOTAL FACTURA	6.739			67.344	74.082	7.408

Fuente: Sistema Único de Información diciembre de 2009

En las mismas condiciones, en el municipio de Melgar, GESTAGUAS recibió por un usuario estrato 4, en el mes de diciembre de 2009 la suma de \$5.379 y el cargo fijo de los servicios de acueducto y alcantarillado cobrado por Hydros Melgar, fue de \$11.065, es decir que el 48,6% del cargo fijo en el municipio de Melgar se destinó al pago de la remuneración a GESTAGUAS, con el restante 51,4% debe cubrir los demás gastos de administración que desde luego será insuficiente.

CUADRO No. 10
TARIFAS MES DE DICIEMBRE DE 2009
Hydros Melgar

ESTRATO 4	CARGO FIJO	CARGO VARIABLE	CONSUMO BASICO m ³	TOTAL CARGO VARIABLE	TOTAL FACTURA	PAGO A GESTAGUAS 11,6%
ACUEDUCTO	6.203	1.063	20	21.252	27.454	3.185
ALCATARILLADO	4.862	703	20	14.050	18.912	2.194
TOTAL FACTURA	11.065			35.302	46.367	5.379

Fuente: Sistema Único de Información diciembre de 2009

En Hydros Mosquera le pagaron a GESTAGUAS en promedio por usuario del estrato 4 la suma de \$7.926 y la empresa cobró a dichos usuarios la suma de \$9.168, lo cual implica el destino del 86,4% del cargo fijo para pagar únicamente la remuneración a GESTAGUAS.

CUADRO No. 11
TARIFAS MES DE DICIEMBRE DE 2009
Hydros Mosquera

ESTRATO 4	CARGO FIJO	CARGO VARIABLE	CONSUMO BASICO m ³	TOTAL CARGO VARIABLE	TOTAL FACTURA	PAGO A GESTAGUAS 11,6%
ACUEDUCTO	6.284	1.680	20	33.600	39.884	4.627
ALCATARILLADO	2.884	1.278	20	25.557	28.441	3.299
TOTAL FACTURA	9.168				68.325	7.926

Fuente: Sistema Único de Información diciembre de 2009

Con la aproximación realizada se vislumbra que desde el punto de vista tarifario GESTAGUAS puede estar absorbiendo en Hydros Chía, más de lo que la empresa recauda para sufragar los gastos de administración, en tanto que en Hydros Mosquera y en Hydros Melgar absorbe aproximadamente el 48,6% y el 86,4%, respectivamente.

2.1.2.2. *El papel de GESTAGUAS como administrador y representante legal de las Hydros.*

Si bien, la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los municipios de Chía, Melgar⁴ y Mosquera están bajo la responsabilidad de las empresas constituidas en cada uno de ellos, tampoco es menos cierto, que la representación legal y la administración fue delegada en GESTAGUAS S.A. ESP. Estatutariamente también se pactó que las empresas de servicios públicos municipales ejercen la interventoría a la prestación de los servicios públicos en esos municipios, que repetimos se encuentra en cabeza de las Hydros con la representación legal de GESTAGUAS S.A.

En este contexto se analizaron los resultados de las interventorías realizadas en esos municipios del año 2009⁵, con el fin de mirar el contexto general y la forma como están operando los servicios públicos.

- *Hydros Mosquera S. en C.A. ESP.*

Estatutariamente, se pactó que la Empresa de Servicios Públicos de Mosquera – EAMOS S.A. ESP., por ser socio comanditario mayoritario tiene la facultad de ejercer la interventoría de la Sociedad Hydros Mosquera S. en C.A. ESP. Para el cumplimiento de esta función se observa que EAMOS tiene dificultades en la obtención de información para el cumplimiento de su ejercicio, según se desprende del cruce de comunicaciones entre la empresa de servicios públicos del municipio y su intervenida.

Son varios los oficios en donde se reiteran solicitudes de información, como el caso del oficio 800-243-09 mediante el cual se reiteraron los oficios 154, 168, 174, 187 y 236 de 2009. En el oficio 800-198-10 del 30 de agosto de 2010 se reiteraron los oficios 049, 154, 168, 174, 215 236, 243, 262, 268 y 282 de 2009 y 04, 05, 023 048, 055 y 067 de 2010 a los que según la gerencia de EAMOS “se ha hecho caso

⁴ También prestan el servicio de aseo

⁵ En Hydros Mosquera no se allegó un informe de interventoría, se tuvo acceso a las comunicaciones enviadas por el Gerente de EAMOS y las respuestas ofrecidas por Hydros Mosquera S en C.A. ESP.

omiso por parte de su administración, demostrando con ello poco interés en la solución ya que en días pasados nuestra contadora se desplazó hasta las instalaciones de GESTAGUAS....”

En los estatutos de creación de Hydros Mosquera se pactó el traslado de un 5% de la caja disponible después de haber sufragado los costos y gastos de administración, operación y mantenimiento, a título de usufructo por la utilización de la infraestructura física, servidumbres y anexidades de propiedad de EAMOS S.A. ESP., Sin embargo, entre los años 2003 y 2007 no hubo ningún traslado porque dicho cálculo fue cero (0).

En los años 2008 y subsiguientes a partir de la reforma protocolizada en Escritura Pública número 5208 del 14 de noviembre de 2008, se pactó un traslado anual de 60 SMLMV, para obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado, a título de compensación por el usufructo de la infraestructura, adicionalmente en reforma estatutaria protocolizada mediante escritura pública 5802 del 14 de noviembre de 2008 se pactó el destino de una suma periódica mensual para cubrir exclusivamente los gastos de funcionamiento de la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Mosquera –EAMOS. S.A. ESP., obligaciones que por lo menos hasta el 27 de enero de 2010, no se encontraban al día, según se desprende de la comunicación número 810-036-2010-, suscrita por el director ejecutivo de Hydros Mosquera en la que señaló: *“Debido a las obligaciones financieras de la Empresa se solicitó en una oportunidad anterior un plazo prudencial para realizar el pago de las sumas que efectivamente se adeuden por este concepto ya que la empresa ha demostrado el mejor ánimo de cancelar...”*

Mediante comunicación 800-282-09 del 20 de octubre de 2009, EAMOS S.A ESP, impuso amonestación escrita a Hydros Mosquera por incumplimiento de compromisos⁶.

Mediante oficio 800-048-10 del 4 de marzo de 2010, EAMOS advirtió que la información contable fue puesta a disposición con menos del término fijado en los estatutos el cual es de quince días hábiles antes de realizarse la Asamblea

⁶ En dicho documento el gerente de EAMOS, que a su vez es quien realiza la interventoría, señaló: *“Dentro de los objetivos perseguidos en la creación de la sociedad HYDROS MOSQUERA S EN C.A. ESP., fue precisamente la inversión en obras de infraestructura para la mejora y optimización de los servicios, han transcurrido más de cinco años desde su creación sin que a la fecha se verifique inversión por parte de HYDROS MOSQUERA S. EN C.A. ESP., que mejore el servicio de alcantarillado, muy por el contrario es pésima la prestación de este servicio.*

La baja presión para el suministro de agua potable de los barrios la arboleda, nueva castilla, praderas sin que a la fecha se haya dado solución alguna.

La razón de ser de la sociedad y su creación reitero, se fundamento en la mejora y optimización de los servicios, objetivo que no se cumplió tal y como quedo anotado, esta situación nos pone al borde de una posible DISOLUCION de la sociedad HYDROS MOSQUERA S EN C.A ESP., por incumplimiento reiterado a lo pactado y objetivo de creación tal y como lo prevé el artículo SESENTA Y CINCO de los estatutos”.

General y además realizó una serie de cuestionamientos cuyas respuestas no fueron aceptadas y solicitaron la contratación de una firma especializada en auditorías financieras⁷. Tampoco se realizan las reuniones de junta directiva de acuerdo con los estatutos⁸.

En el informe de auditoría externa de la vigencia 2009, realizado por la firma Servipúblicos & Gestión Integral Ltda., se dejan ver situaciones relacionadas con incumplimiento en el plan de inversiones; fallas en el manejo de la cartera; deficiencias en la calidad de la información; alto endeudamiento y deficiencias en la calidad del agua suministrada, entre otras⁹.

⁷ Comunicación número 800-055 de 2010, EAMOS, en el que dice: “una vez analizadas las respuestas dadas a las observaciones presentadas en oficio 800-048-10 del 4 de marzo de 2010, frente a los estados financieros, consideramos que no hay claridad en las mismas, razón por la cual y para evitar juicios equivocados, se hace necesario que EAMOS ESP, contrate los servicios de una firma especializada en auditorías financieras, que le permita a la Gerencia la toma de decisiones en su función de inspección y vigilancia e interventor de la sociedad Hydros Mosquera...”

⁸ Comunicación número 800-129-10 del 17 de junio de 2010 en la que se lee el siguiente texto: “Las reuniones de Junta Directiva de la sociedad Hydros Mosquera S. en C.A. ESP., se encuentran reguladas por Estatutos en el artículo SETENTA, modificado por el artículo DECIMO de la reforma protocolizada mediante escritura 0391 del 21 de enero de 2004, el cual establece que se reunirá ordinariamente por lo menos una vez cada tres (3) meses, y extraordinariamente cuando sea acordado por sus mismos miembros previa citación del gestor delegado, o por convocatoria realizada por el revisor fiscal...., **a la fecha, en el presente año no se ha realizado reunión de Junta Directiva tal y como lo establecen los estatutos**”.

⁹

- “El plan de obras proyectado en el servicio de acueducto para el periodo auditado ascendió a \$277.500.000, ejecutándose en el año 2009 \$80.000.00, lo cual corresponde al 29% del total...”
- “No hay reportes de cartera de los servicios prestados”
- “El catastro de Usuarios no ha sido actualizado”
- “Respecto a la calidad de la información comercial, la auditoría pudo constatar que Hydros Mosquera S. en C.A. ESP., tiene pendiente cargue de información comercial al SUI.....”
- “El indicador financiero agregado IFA, para el año 2009, determinado a partir de la combinación de los rangos de los indicadores financieros de primer nivel determinó que la empresa Hydros Mosquera S en C.A. ESP., se encuentra en un nivel intermedio de desempeño financiero, ubicada en un nivel de riesgo medio”
- “La empresa registra **un alto endeudamiento, las cuentas por pagar en relación a los ingresos operacionales, representaron en el 2009 el 99,7% de los mismos**”.
- “La empresa no ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo cuarto de la Resolución 20091300009995 del 20 de abril de 2009, no se ha evidenciado el envío a la SSPD de los informes correspondientes a segundo, tercer y trimestre del año 2009”.
- “De acuerdo con la Resolución antes mencionada, la transición para la aplicación del modelo general de contabilidad para las empresas prestadoras de servicios públicos en convergencia con los estándares internacionales de contabilidad pública, se debe realizar en tres etapas así:

Etapa 1	Adaptación y Evaluación	Año 2009
Etapa 2	Transición	Año 2010
Etapa 3	Adopción	Año 2011

Durante el año 2009 no se dio cumplimiento al cronograma establecido para el desarrollo de la primera etapa tal y como lo establece la normatividad vigente”.

- “La auditoría recomienda a la empresa enfocar sus esfuerzos en el control de aquellas características físico-químicas que en algunas muestras reportaron niveles fuera de los valores admisibles permitidos tal es el caso de los parámetros de Cloro Residual Libre, Hierro Total, Nitritos y Fosfatos, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 2115 de 2007”.

De la correspondencia cruzada entre las partes, se concluye que en Hydros Mosquera S. en C.A. ESP., donde GESTAGUAS S.A. ESP., ejerce como administradora y representante legal, existe divorcio y constantes enfrentamientos entre los directivos de la Empresa de Servicios Públicos del Municipio .EAMOS S.A. ESP., como accionista mayoritario de la sociedad y el socio gestor delegado, que básicamente se centra en dos aspectos, el primero, en el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por la operadora actual, en cabeza de su administrador y el segundo, la negativa permanente en la entrega de información para el ejercicio de la interventoría a cargo de la empresa de servicios públicos del municipio.

Con respecto al informe de auditoría externa de la vigencia 2009, la situación es más gravosa si se tiene en cuenta que la Hydros Mosquera donde GESTAGUAS, funge de administradora y representante legal, presentó un alto endeudamiento, además de la tardanza en el reporte de información a la Superintendencia de Servicios Públicos, incumplimiento en los planes de inversión, desactualización del catastro de usuarios que sin duda se constituye en la columna vertebral de toda empresa y los cuestionamientos sobre la calidad de la información comercial.

- *Hydros Chía S. en C.A. ESP.*

En Hydros Chía S. en C.A. ESP., la interventoría también se encuentra a cargo de la Empresa de Servicios Públicos de Chía -EMSERCHIA S.A. ESP.-, entidad que contrató dicha actividad para la vigencia fiscal de 2009, cuyos resultados reflejan falencias, señalando que el informe de interventoría contiene copiosos análisis que demuestran no solamente las incongruencias, sino el descontento por la forma como se vienen operando los servicios públicos en el municipio de Chía¹⁰.

¹⁰ *“Como siempre la sociedad HYDROSCHEIA en sus respuestas trata de dilatar y confundir contestando cosas que no se les ha preguntado, y tapar con estas las fallas gravísimas que se están presentando desde el 2003 con el propósito de evadir responsabilidades”*

“En cuanto a la no realización de juntas directivas del bimestre Noviembre – Diciembre de 2009 ratifica con su respuesta la sociedad HYDROSCHEIA que no las han realizado, con lo cual se demuestra la falta grave”

“...en relación a la Garantía de Acceso a la información, no permite acceso a la información del artículo 77 de la escritura 0299 del 19 de Enero de 2004 Notaría 29 del Circulo de Bogotá, D.C, no ha entregado los Planos, copia de los contratos, valores para verificar el CMI”.

“Para la vigencia 2009 el socio Gestor de la Sociedad Hydros Chía S en C.A, no reportó información alguna de la estructura tarifaria aplicada en cada periodo comercial, a pesar de haber sido solicitada en reiteradas oportunidades por parte de la Interventoría. Algunos costos de referencia de cada periodo comercial fueron estimados por la Interventoría a partir del reporte de volúmenes y montos facturados de algunos periodos comerciales...”

“No se entrega físicamente la información de los documentos contables soportes de la interventoría, lo cual genera dedicación y tiempo para poder tomar la información la cual se suministra de manera mensual y que mes a mes se solicita”

“...en la gestión operacional no ha cumplido, no ha entregado informes de Control, no ha trabajado armónicamente y no ha dispuesto la información ni a los asociados ni a la INTERVENTORÍA como órgano de Control”.

“... en la continuidad del servicio en relación al daño presentado a mas de 50 usuarios no atendida en las primeras 12 de Horas presentado en el mes de Noviembre al resguardo indígena y Cerca de Piedra por daño de la bomba que impulsa el agua a esas veredas de acuerdo al artículo 72 de la escritura 0299 del 19 de Enero de 2004 Notaria 29 del Circulo de Bogotá, D.C”

“... en la calidad del agua en relación a LAS DEFICIENCIAS O AUSENCIAS de control de la Calidad del Agua al no tener un laboratorio certificado por el IDEAM para tal fin solo se basa en su laboratorio propio HIDROSMOSQUERA de acuerdo al artículo 72 de la escritura 0299 del 19 de Enero de 2004 Notaria 29 del Circulo de Bogotá”

“La deficiente gestión técnica- operativa y comercial del Socio Gestor de HYDROS CHIA S en C.A durante las vigencias 2007, 2008 y 2009 ha determinado el incumplimiento reiterativo de la meta establecida estatutariamente respecto del IANC”.

“...en relación a LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS desde hace 6 años en relación a la Planta de tratamiento de Agua Potable, 11 Proyectos de VIS parados por falta de Redes de Acueducto y Alcantarillado, no han terminado el Alcantarillado de Fagua, Alcantarillado El Bosque y Vereda de Bojacá.

“El socio gestor administrador GESTAGUAS SA ESP no ha dado cumplimiento a lo estipulado en la escritura 3629 de abril de 2003 no optimizando la relación costo beneficio, la falta de diligencia, administración y buen gobierno de los recursos desviando las inversiones en el cobro de otros sobrecostos como son gastos administración de nómina, reembolso de gastos y otros gastos”.

“Falta grave el no pagar oportunamente de un mes a otro y en su oportunidad acorde a la escritura de constitución 3629 de abril 2 de 2003 de la sociedad Hydros Chía S en CA ESP el 1% de arrendamiento de redes y el 1.5% de gastos de funcionamiento a la empresa Emserchía ESP del Municipio de Chía, acorde a los recaudos mensuales y cuya obligación por estos conceptos a diciembre 31 de 2009 asciende a la suma de \$647.400.438”.

“Falta grave por parte de Hydros Chía S en CA ESP el no entregar oportunamente los recaudos de aseo de un mes a otro y en los primeros ocho días del mes siguiente los recaudos del mes anterior por concepto de recaudo de aseo en el Municipio de Chía a la empresa Emserchía ESP y que a diciembre 31 de 2009 asciende a la suma de \$3.960.195.890,20”.

“El alto gasto financiero que se viene pagando desde el año 2005 por el suministro de agua en bloque a la EAAB y que a falta de flujo de caja de Hydros Chía S en CA ESP, lo que ha conllevado a tener acuerdos de pago con esta entidad como se pudo evidenciar con base en la deuda a diciembre 31 de 2007 cuyo acuerdo fue realizado en enero de 2008.

“A la fecha diciembre 31 de 2009 la deuda que se tiene con la EAAB asciende a la suma de \$14.121.511.262 lo cual incluye la reliquidación del acuerdo de pagos el cual fue financiado a 48 meses iniciando el pago de la primera cuota el 25 de noviembre de 2010 y va hasta el 25 de octubre de 2014 con un año periodo de gracia”.

“Se observa un alto costo financiero-intereses el cual incide en el CMA y que se genera por el no pago oportuno del suministro de agua en bloque con EAAB, por parte de Hydros Chía S En CA ESP, y que a diciembre 31 de 2009 se pagaron intereses por valor de \$817.022.006”.

Se observa que en noviembre 6 de 2009 entre la EAAB por concepto de suministro de agua en bloque e Hydros Chía S en CA ESP fue acordado una nueva reliquidación de la deuda por valor de \$10.385.343.385 mas intereses una parte por valor de \$852.435.266,85 mas otros intereses por \$710.362.722,38. Figura en el cuerpo de la factura emitida al sexto bimestre noviembre diciembre de 2009 factura 80236011 de fecha 2010 enero 21 por la EAAB figura una partida saldo deuda por pagar en estudio por la suma de \$598.846.277 lo cual amerita ser aclarado”.

Estados financieros

“Se observa que el socio gestor Gestaguas S.A. ESP liquida y factura un valor agregado a la retribución del 10% más IVA componente más del CMA que se puede tipificar como SOBRECOSTOS como es el cobro de ADMINISTRACION DE NOMINA como se pudo evidenciar durante los años de 2007, 2008 y 2009 y que durante este último año Gestaguas S.A. ESP facturo por este concepto la suma de \$ 593.825.688, también facturo y cobro REINTEGRO DE GASTOS por la suma de 117.711.411, y CANON DE ARRENDAMIENTO SOFTWARE Y HARDWARE APLICATIVO MOVIL DE LECTURAS PARA LA FACTURACION A USUARIOS POR LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO por valor de \$435.245, sobrecostos y gastos no contemplados en la escritura Publica 3629 de abril 2 de 2003, lo que conlleva a un detrimento patrimonial a la sociedad Hydros Chía S en CA ESP lo cual refleja una falta grave por parte del socio gestor Gestaguas S.A. ESP”.

A manera de síntesis y de acuerdo con lo manifestado por la interventoría contratada por la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Chía – EMSERCHIA S.A. ESP., la sociedad en comandita por acciones de la cual GESTAGUAS S.A. ESP., no solamente es socio, sino que además, la administra y ejerce su representación legal, presenta situaciones de orden administrativo y financiero que pone en riesgo el esquema para la prestación de los servicios públicos en el municipio de Chía y el patrimonio del Distrito Capital, dada la participación indirecta que se tiene en GESTAGUAS S.A. ESP.

- *Hydros Melgar S. en C.A. ESP.*

El panorama que refleja la interventoría practicada por la Empresa de Servicios Públicos de Melgar -EMPUMELGAR S.A.- en su calidad de socio comanditario con la mayor participación accionaria, es preocupante dada la responsabilidad asumida por GESTAGUAS S.A. ESP., en su calidad de administrador y representante legal, a juzgar por las conclusiones del informe de interventoría del año 2009¹¹.

“Se observa que los estados financieros por los años 2007, 2008 y 2009 están pendientes por ser aprobados por la Asamblea General”.

“Igualmente se observa que los estados financieros por el año 2009 están pendientes de dictaminar por parte del Revisor Fiscal”.

11

“A nivel general se ha podido concluir que la prestación y operación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en este municipio a cargo de Hydros Melgar S. en C.A. E.S.P., presenta una grave situación especialmente en lo correspondiente a los servicios de acueducto y alcantarillado que se acentúa especialmente los fines de semana y las temporadas vacacionales, lo que ha ocasionado la poca credibilidad de los usuarios y la comunidad en general hacia la sociedad Hydros Melgar”.

“También es relevante el estado de las redes que conforman el sistema de alcantarillado municipal las cuales se encuentran obsoletas en cuanto a diámetros y tipo de material, de igual manera se evidenció el alto grado de contaminación de las fuentes hídricas a las cuales se efectúan las descargas de este alcantarillado”.

“Es necesario resaltar que esta situación de operación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, se debe y es responsabilidad total de la administración de la sociedad Hydros Melgar “Socios Gestores”, y a los constantes cambios de directivos, lo cual han (sic) generado la ineficiencia en la aplicación de los procesos y procedimientos establecidos, inadecuado manejo de la información, incumplimiento en el pago de acreencias e inconformidad por parte de los usuarios y comunidad en general”.

“En cuanto a la calidad del agua suministrada durante el año 2009, en muchos casos no se cumplió con los parámetros establecidos por el Decreto 1575 de 2007”.

“En la parte financiera es preocupante la gran cantidad de deudas que posee la sociedad, muchas de las cuales han llevado a que se instauren procesos judiciales por parte de los afectados, así mismo los Activos Corrientes de Hydros Melgar reflejados en los estados financieros, representan un 79,5% las cuentas por cobrar en la prestación de servicios “cartera”, en la cual se desconoce su antigüedad, por lo tanto su total recuperación es incierta máxime cuando muchas de estas matrículas fueron tomadas de los archivos de Empumelgar en donde se ha comprobado que alguna de estas no existen. En este orden de ideas Empumelgar como mayor accionista e interventor de la sociedad ve con preocupación estas situaciones ya que ello afecta la prestación y operación de los servicios al igual que la formulación y ejecución de proyectos de ampliación de cobertura, reposición y mantenimiento en los sistemas que conforman los servicios especialmente de acueducto y alcantarillado”.

Las conclusiones de la interventoría muestran que la situación de Hydros Melgar S. en C.A. ESP.; también es caótica, existen problemas relacionados con la continuidad en la prestación del servicio de acueducto, obsolescencia de la infraestructura para la prestación de los servicios públicos, incumplimiento en el pago de acreencias, falencias en la calidad del agua para consumo humano, iliquidez y altos niveles de endeudamiento, que desde luego ponen en riesgo la viabilidad para que Hydros Melgar S. en C.A. ESP., pueda prestar eficientemente los servicios públicos.

Se vislumbra que GESTAGUAS, en su calidad de administrador y representante legal las empresas de servicios públicos municipales, no goza de prestigio ni de buena imagen frente a los usuarios, ni frente a la administración municipal y de contera, los esquemas hasta ahora administrados por GESTAGUAS presentan debilidades que saltan a la vista.

Finalmente, hay que hacer referencia a la situación que se viene presentando en Hydros Chía e Hydros Mosquera, que se surten del agua en bloque suministrada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, que en últimas se ha convertido en fuente de financiamiento de las dos empresas y se ha acudido permanentemente a refinanciaciones que han implicado pagos de intereses de mora que lo único que llevan es al empeoramiento de la situación financiera de Hydros Chía y de Hydros Mosquera y desde luego el debilitamiento del esquema de servicios públicos de cada municipio por el impacto en las tarifas.

Según información reportada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Hydros Chía a 31 de octubre de 2010 adeudaba la suma de \$10.385,3 millones por concepto de capital y \$598,8 millones por intereses de mora para un total 10.984,2 millones de pesos.

En este municipio Hydros Chía, en la factura de los servicios de acueducto y alcantarillado, también se recauda el servicio de aseo y esos dineros según el acuerdo estatutario deben ser retornados a la Empresa de Servicios Públicos del Municipio de Chía –EMSERCHIA S.A. ESP., pero tales retornos no se han hecho

“De acuerdo al balance presentado se observa que el 29% corresponde a cartera se recomienda realizar análisis y depuración a la cartera con el fin de determinar si existen ajustes para proponer al comité de sostenibilidad contable y asegurar una cartera real y recuperable en el corto plazo, respecto al pasivo se deben buscar alternativas para apalancar la empresa ya que las deudas son el 97% se observa que la empresa esta ilíquida, la estructura del capital y recursos son proporcionados por terceros, la empresa no tiene la capacidad para responder con sus obligaciones a corto ni al largo plazo, se recomienda reestructurar el Capital de la Empresa ya que a la fecha de esta auditoría la empresa es inviable”.

efectivos, a tal punto que a 31 de diciembre de 2009, según el informe de interventoría, ascendía a \$3.960, 1 millones.

Hydros Mosquera, por su parte a la misma fecha adeudaba la suma de \$3.834,1 millones de capital y \$563.2 millones por intereses de mora, para un total de 4.946,1 millones.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta los litigios judiciales que enfrentan tanto GESTAGUAS como sus administradas lo que demanda recursos importantes por defensa que se debe asumir.

En el caso particular de Gestaguas enfrenta demandas de sus mismos socios por obligaciones incumplidas, tal es el caso de Hydros Colombia S.A., con un proceso ejecutivo con pretensiones superiores a \$335.8 millones; Inversiones Belalcazar Salcedo S. en C.A., con dos procesos ejecutivos por \$335,5 y \$85,9 millones respectivamente. También enfrenta un proceso con Empumelgar con pretensiones superiores a \$81,3 millones y con TV Conectado S.A. por más \$15.0 millones.

De los anteriores procesos solo se encuentra provisionado contablemente el 60% de uno de los procesos de Inversiones Belalcazar, que tiene probabilidad de ser fallado en segunda instancia a favor del demandante.

Adicionalmente existe una Acción Popular que pretende declarar la vulneración de la moralidad administrativa y el patrimonio público, ordenar el reintegro a Aguas de Bogotá S.A. ESP., la suma de \$8.000 millones indexados hasta el día en que se realice su cancelación definitiva.

No fue posible acceder a las contingencias judiciales que enfrentan las Hydros, porque no se suministró información a pesar de haberla solicitado.

2.2. VERIFICACIÓN Y REVISIÓN DE LA CUENTA ANUAL.

La revisión de la cuenta anual, con corte a diciembre 31 de 2009, se realizó mediante la verificación de la información reportada a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal -SIVICOF-. Se revisaron los formatos y documentos electrónicos reportados y se llevó a cabo la validación de la información contenida en la cuenta anual, observando que la misma, fue rendida el 09 de julio de 2010 que debió rendirse el décimo primer día hábil del mes de febrero de 2010.

Los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones efectuadas por la empresa en el periodo 2009, presentaron falencias porque la administración omitió la presentación de los formatos electrónicos CB-

302, CB-0404, CB-0706, y de los documentos electrónicos CB-1111, CB-1113, CB-1026 y CB-1051, a pesar de haberse prescrito por parte del ente de control la forma y términos para la rendición de cuentas a través de la Resolución Reglamentaria 034 de 2009.

2.3. CONCEPTO DE CONTROL INTERNO

2.3.1. Hallazgo Administrativo

En GESTAGUAS S.A. ESP., se estableció que no tiene implementado un Sistema de Control Interno confiable que busque el logro de sus objetivos, a través del desarrollo de acciones que permitan garantizar el cumplimiento de sus funciones; No cuenta con plan estratégico, ni con manuales de funciones y requisitos y procedimientos debidamente documentados que permitan el desarrollo organizacional de acuerdo con su naturaleza, características y propósitos de la entidad.

Tampoco existen elementos de control que permitan detectar, prevenir y corregir desviaciones en las operaciones y actividades corporativas en armonía con los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Con respecto al control interno en las entidades constituidas como empresas de servicios públicos el artículo 46 de la Ley 142 de 1994, prescribe: *“Control interno. Se entiende por control interno el conjunto de actividades de planeación y ejecución, realizado por la administración de cada empresa para lograr que sus objetivos se cumplan.*

El control interno debe disponer de medidas objetivas de resultado, o indicadores de gestión, alrededor de diversos objetivos, para asegurar su mejoramiento y evaluación”.

La carencia de un adecuado sistema de control interno debidamente documentado impide valorar en forma permanente la efectividad del sistema, así como la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; el nivel de ejecución de los planes y programas, los resultados de la gestión, la detección de desviaciones y tendencias y desde luego, la generación de recomendaciones para reorientar las acciones de mejoramiento en la organización.

2.4. AUDITORIA DE CONTROL SOBRE LA GESTION FINANCIERA

2.4.1. Principales políticas y prácticas contables

Para el proceso de identificación, registro, preparación y revelación de los estados contables Gestaguas S.A. ESP., está aplicando el Plan General de Cuentas adoptado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para

empresas de servicios públicos mediante Resolución SSPD número 1416 del 16 de abril de 1997 modificado con Resolución SSPD número 6572, del 4 de septiembre de 2001.

2.4.2. Activo

GESTAGUAS presentó un incremento en el valor total de sus activos en cuantía de \$853,0 millones al pasar \$4.205,2 millones en 2008 a \$5.058,4 millones en 2009, es decir, un aumento del 20%, siendo el rubro más representativo el de los activos fijos, los cuales reflejan un aumento del 64% al pasar de \$64,5 millones en el 2008 a \$105.6 millones en el 2009.

Los activos fijos de la entidad presentan la siguiente situación:

2.4.2.1. Hallazgo administrativo

La entidad a 31 de diciembre de 2009, no tiene certeza sobre sus activos fijos, debido a que han sido contabilizados en forma global, lo cual dificulta determinar las características de los mismos debido a que existen activos por valor de \$44.8 millones que no se logró determinar si son de menor o de mayor cuantía.

Lo anterior conlleva a no tener debidamente depurados los activos fijos de la entidad y en consecuencia se incumple lo estipulado en el plan de contabilidad para entes prestadores de servicios públicos domiciliarios en el numeral 4.2.5.3

2.4.2.2. Hallazgo administrativo

En los estados contables de Gestaguas figuran activos fijos que han sido depreciados al 100% de su valor de adquisición por valor de \$11.2 millones, los cuales pertenecen a la cuenta 1685 "depreciación acumulada", de conformidad con lo prescrito en el numeral 4.2.5.3, 4.2.6.12 y 4.2.7.12 del el plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos.

2.4.2.3. Hallazgo administrativo

Los activos fijos a 31 de diciembre de 2009, se encuentran sobrestimados en \$54.4 millones debido a que son bienes de menor cuantía no fueron contabilizados en la cuenta 51 (gastos) afectando a la vez su depreciación acumulada registrada, lo que incide en la razonabilidad de los estados contables.

Lo anterior, conlleva a no tener activos reales y depurados, que muestren la realidad económica de la empresa, por lo tanto se trasgrede lo establecido en el

Decreto 3019 de 1989 en su artículo 6 y en los en los numerales 4.2.5.3 y 4.2.6.12 del plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos.

2.4.3. Pasivo.

A 31 de diciembre de 2009, se refleja un saldo de \$4.092,5 millones, los cuales presentan un incremento de \$354 millones, equivalente al 9% que con relación al año 2008, siendo el rubro más representativo las cuentas por pagar que pasaron de \$1.929.8 millones en el 2008 a \$3.371,4 millones en el 2009 con un incremento del 75%.

2.4.3.1. *Hallazgo administrativo*

Con la suscripción del contrato GA-06-2009 el 1 de septiembre de 2009, por valor de \$450.0 millones cuyo objeto es la estructuración de proyectos de Gestaguas S.A., se evidenció que durante la vigencia de 2009 únicamente se efectuó la causación de \$224.0 millones omitiendo la causación de \$112.5 millones, lo cual genera incertidumbre de las cuentas por pagar al cierre de la vigencia, lo cual es contrario a lo establecido en los numerales 4.2.1.1. y 4.2.4.4., del plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos.

2.4.3.2. *Hallazgo administrativo*

En las cuentas por pagar a favor de Aguas de Bogota S.A E.S.P., con corte a 31 de diciembre de 2009, figuran \$1.527.4 millones, suma que según certificación de Aguas de Bogotá a la misma fecha asciende a la suma de \$2.012 millones, es decir una diferencia de \$484.0 millones, afectando en el mismo valor su correlativa (51 gastos) lo conlleva a no tener certeza sobre la información, debido a la falta de depuración de cifras entre las entidades. Esta situación también incide en la realidad de los hechos económicos de la entidad, incumpliendo lo establecido en los numerales 4.2.5.3, 4.2.6.12 y 4.2.4.4., del plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos.

2.4.3.3. *Hallazgo administrativo*

La entidad registro a 31 de diciembre de 2009 en las cuentas por pagar a favor de la DIAN la suma de \$1.030.9 millones, sin embargo, la Dirección de Impuestos Nacionales en certificación emitida el día 30 de noviembre de 2010 reportó una deuda a cargo de Gestaguas por valor de \$933.8 millones, es decir existe una diferencia de \$97.0 millones, afectando en el mismo valor la cuenta correlativa (51), lo que incide en la realidad de los hechos económicos de la entidad en contravía de lo prescrito en los numerales 4.2.5.3, 4.2.4.4. y 4.2.6.12 del plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos.

2.4.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal

En los estados contables de GESTAGUAS con corte a 31 de diciembre de 2009, se evidenciaron pagos a la Dirección de Impuestos Nacionales y a la Secretaría de Hacienda Distrital por concepto de intereses y sanciones en cuantía de \$8,6 millones según el siguiente detalle:

CUADRO No. 12
INTERESES Y SANCIONES PAGADAS
(Cifras en pesos)

CONCEPTO	CUANTIA
INTERESES POR PAGO EXTEMPORANEO DE IVA 4 BIMESTE 2009	1.413.000
INTERESES POR MORA EN LA PRESENTACIÓN DE IMPUESTO DE VEHICULOS	1.512.000
INTERESES POR PRESENTACION EXTEMPORANEA DEL ICA-2008-2009	1.689.000
SANCION POR NO PRESENTACION IMPUESTOS DE VEHICULOS – AÑOS 2007-2008	1.641.000
SANCION POR NO PRESENTACION IMPUESTO ICA AÑOS 2007-2008	2.338.000
TOTAL INTERESES Y SANCIONES	8.593.000

Fuente: Auxiliares y oficio del 10 de noviembre de 2010

Se evidencia un presunto detrimento patrimonial por valor \$7.4 millones equivalentes al 86% de la participación que tiene el Distrito Capital en Gestaguas a través de Aguas de Bogotá S.A ESP:, como consecuencia del inoportuno pago y presentación de las obligaciones tributarias que se tipifica en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 que señala: *“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

2.4.4. Patrimonio

El patrimonio de la entidad presentó un incremento del 107% al pasar de \$466,8 millones a \$965,8 millones en el año 2009, debido a la capitalización de acreencias autorizado por la Asamblea de Accionistas en el año 2009. Esta

operación no fue más que el traslado de pasivos al patrimonio de los socios, sin el ingreso de recursos frescos para apalancar financieramente a la entidad.

El resultado del ejercicio, presenta una disminución de \$196,0 millones al pasar de una utilidad en la vigencia 2008 de \$237,6 millones a una pérdida de \$41,0 millones en el año 2009, como consecuencia de la reclamación efectuada a la DIAN por un ajuste realizado al bono de éxito financiero de Hydros Melgar, lo que trajo una disminución al Impuesto de Renta del año 2009.

2.4.5. Ingresos

Los ingresos operacionales que obtiene GESTAGUAS, son provenientes de la retribución del 10% más IVA, en el caso de Hydros Chía y el 11.6% en Hydros Mosquera e Hydros Melgar, sobre los ingresos efectivamente recaudados pagaderos dentro de los primeros días del bimestre siguiente, lo cual quedó pactado estatutariamente en la constitución de dichas sociedades.

Los ingresos no operacionales fueron generados por los rendimientos financieros generados durante la vigencia de 2009.

2.4.5.1. *Hallazgo administrativo*

Los ingresos netos registrados a 31 de diciembre de 2009 ascendieron a \$3.569.1 millones, suma que al ser cruzada con el valor de los ingresos registrados a la misma fecha por \$3.380.8 millones, presenta un saldo de \$188.2 millones que corresponde a la facturación realizada a las hydros por concepto de gastos reembolsables, valor que difiere \$1.6 millones con respecto a la facturación física del mismo periodo que asciende a \$186.5 millones. Es decir, no se tiene certeza sobre la realidad de los hechos económicos de entidad de conformidad a lo previsto en el numeral 4.2.5.3 del plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos.

2.4.5.2. *Hallazgo administrativo*

Los ingresos por retribución empresarial de Hydros Chía, por concepto del recaudo por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, ascendieron a \$1.667,7 millones de acuerdo a las facturas físicas más la provisión de los ingresos de los meses de noviembre y diciembre de 2009, por valor de \$273.1 millones, para un total \$1.940.8. Cifra que difiere en \$297.2 millones, de lo contabilizado al cierre de la vigencia por valor de \$1.643.6 millones debido a la diferencia que se da entre la provisión y lo facturado.

Igual situación se presenta en los ingresos por retribución empresarial de Hydros Mosquera, por el recaudo de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado los cuales ascendieron a \$738.1 millones según las facturas físicas, más la provisión de los ingresos de los meses de noviembre y diciembre de 2009, por valor de \$473.9 millones, menos la provisión de la vigencia de 2008 por valor de \$28.7, para un total de \$754.3. Suma que difiere en \$14,4 millones con respecto a lo registrado en el auxiliar de la cuenta de ingresos por valor de \$739.8 millones. Las anteriores situaciones conllevan a que no se muestra la realidad económica de la entidad.

Lo anterior transgrede lo estipulado en plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos en el reconocimiento de ingresos para la prestación de servicios en los incisos 2 y 4, numerales 4.2.8.4 “normas técnicas relativas a las cuentas de resultado y numeral 4.2.8.4.1.

2.4.6. Gastos

2.4.6.1. *Hallazgo administrativo*

Los gastos de depreciación a 31 de diciembre de 2009, ascendieron a \$301.0 millones, en los cuales no se efectuó el registro de \$18,5 millones correspondientes a los activos de menor cuantía de conformidad con lo previsto en el Decreto 3019 de 1989 en su artículo 6 y en los en los numerales 4.2.5.3 y 4.2.6.12 del plan de contabilidad pública para entes prestadores de servicios públicos, por lo tanto no se permite tener certeza sobre la realidad económica de los hechos.

2.4.7. Consideraciones finales.

A manera de conclusión, la entidad a 31 de diciembre de 2009 presenta indicadores financieros, de rentabilidad, endeudamiento y liquidez, los cuales se ven afectados por los resultados de auditoría así:

El indicador EBITDA, se ve afectado debido a que la empresa a 31 de diciembre no identificó el total de sus activos fijos debidamente depreciados. En donde la depreciación acumulada es factor para el cálculo del mismo.

El indicador de razón corriente se ve impactado debido a la incertidumbre de los pasivos reales de la entidad y el indicador de capital neto de trabajo operativo, muestra que el capital de trabajo fue insuficiente para atender las obligaciones registradas en la entidad durante la vigencia de 2009. Sumado a esto, se evidenció sobreestimación en los activos fijos e incertidumbre en los pasivos, lo

cual no permite evidenciar la realidad económica de la entidad. Los estados financieros son el reflejo de la gestión de la entidad, la cual, según el presente informe se califica de ineficiente, ineficaz e inoportuna.

A lo largo de este documento se ha dicho que Aguas de Bogotá posee el 86% del capital accionario de GESTAGUAS S.A. ESP., esa participación demandó la inversión de \$8.000 millones en el año 2005 y los beneficios económicos o retornos por utilidades que Gestaguas ha entregado a Aguas de Bogotá son únicamente de \$270.4 millones de los años 2005 y 2006, que fueron pagados en diciembre de 2007 y junio de 2009.

2.5. AUDITORIA SOBRE EL CONTROL DE LEGALIDAD

2.5.1. Contratación

De acuerdo con la información reportada a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF, durante la vigencia 2009, GESTAGUAS S.A., celebró siete (7) contratos y tres (3) ordenes de prestación de servicios por \$719.4 millones, como se muestra en el siguiente cuadro, aclarando que durante el proceso auditor se estableció que la entidad suscribió el contrato GA-01-09 y la orden de servicio O.S. -01-09 por valor de \$77,7 millones, que no fueron reportados a través del SIVICOF.

CUADRO No. 13
MUESTRA DE CONTRATACIÓN VIGENCIA 2009

Millones de pesos

NUMERO	CONTRATISTA	VALOR
19	MILENIO PC LTDA	0,82
GA-02-2009	SIESA S.A.	1.2
GA-3-2009	RICOH COLOMBIA S.A	61.2
GA-04-2009	HECTOR WILIAM CLAVIJO SANABRIA	20.0
GA-05-2009	ORLANDO ULLOA TOSCANO	23.2
GA-06-2009	AGUAS DE BOGOTA S.A. E.S.P	522.0
GA-07-2009	HYDROS COLOMBIA S.A.	66.7
20	MILENIO PC LTDA	0, 89
21	MILENIO PC LTDA	0,37
GA-08-2009	ORLANDO ULLOA TOSCANO	20.0

Fuente: Sistema SIVICOF- vigencia 2009

El régimen jurídico aplicable en GESTAGUAS en materia de contratación es el derecho privado de conformidad con lo previsto en el artículo Artículo 32 de la Ley 142 de 1994, el cual señala: *“Régimen de derecho privado para los actos de las empresas. Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para*

la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se registrarán exclusivamente por las reglas del derecho privado.

La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce”.

En la revisión efectuada se establecieron las siguientes situaciones:

2.5.1.1. Hallazgo Administrativo

GESTAGUAS S.A. E.S.P., de acuerdo con información suministrada tiene establecido un procedimiento de contratación, adoptado el 21 de abril de 2008, en donde en el numeral 5 se define el procedimiento para la celebración de contratos en seis (6) ítems que tienen que ver con la revisión de la documentación, elaboración del contrato, perfeccionamiento, ejecución y terminación. En el numeral 6 se definen los registros asociados al procedimiento, que son contratos, actas de inicio, informes, actas de liquidación, cotizaciones, solicitudes (justificación) e invitaciones.

Con respecto al procedimiento adoptado por GESTAGUAS, se estableció que la entidad no cumple el procedimiento para la celebración, ejecución y terminación de los contratos.

En efecto, por regla general, en todos los contratos revisados no se hacen invitaciones, no hay comunicación escrita del gerente, subgerente, Director ejecutivo o director de área allegando la documentación completa para la elaboración del contrato; no hay notificación al contratista para iniciar trámites de perfeccionamiento; no tienen acta de nombramiento del supervisor; no tienen informes del supervisor donde conste el debido cumplimiento de las obligaciones; no tienen cotizaciones, ni invitaciones y no aparecen las constancias de los pagos que demuestren estar al día en las obligaciones con el sistema de seguridad social a pesar de haberse pactado en el contrato.

Lo anterior no es otra cosa que la inobservancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

Para la Contraloría es claro que el régimen legal aplicable a la contratación de GESTAGUAS es el derecho privado por tener la connotación de empresa de servicios públicos mixta, sin embargo, en la suscripción de los contratos debe acatar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, según se desprende del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, que advierte: “Artículo 13.

Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

2.5.1.2. Hallazgo Administrativo

En el contrato de prestación de servicios profesionales de asesoría jurídica número GA-05-09 suscrito con Orlando Ulloa Tozcano por valor de \$20.0 millones con fecha de inicio del primero de septiembre de 2009 y fecha de terminación el 31 de diciembre de la misma vigencia, se observaron las siguientes situaciones:

No se pactó en el contrato la rendición de informes de gestión por parte del contratista.

El objeto del contrato dice: *“El contratista de manera independiente, es decir, sin que exista ningún tipo de subordinación jurídica, prestará la asesoría jurídica al contratante en las áreas de Derecho Comercial, Civil, contractual Societario, Financiero mediante la emisión de conceptos verbales o escritos, asistencia a reuniones así como a través del acompañamiento permanente en todas las actuaciones relacionadas con la materia y ejecutando de manera independiente los proyectos de carácter jurídico que busquen desarrollar garantizar y proteger los derechos del contratante...”*

El acta de inicio del contrato está fechada el primero (1) de septiembre de 2009, sin embargo, en documento de fecha 13 de octubre de 2009, suscrito por el contratista y catalogado como “informe de gestión”, se advierte que éste asistió a sendas reuniones en cumplimiento del contrato, los días 11, 18 y 26 de agosto de 2009, es decir, el contratista realizó actividades objeto del contrato antes de suscribirse el mismo.

Es oportuno señalar que en el numeral 11 de la cláusula cuarta del contrato, se pactó como obligación del contratista *“Rendir en el tiempo y forma que le fueren solicitados, los informes del estado de las actividades o gestiones encomendadas por el CONTRATANTE”*, es decir, tanto la administración como el contratista quedaron obligados a solicitar y rendir informes del estado de actividades y el informe de de gestión aquí citado hace parte de esas obligaciones pactadas.

El acta de liquidación del contrato se suscribió el día 4 de enero de 2010, en la cual se observa que el contrato solamente fue ejecutado durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2009, a juzgar por el considerando número 4 de la citada acta, en la que se lee el siguiente texto: *“Que*

las partes de común acuerdo y en consideración al hecho que para los **meses de noviembre y diciembre no fueron requeridos** los servicios objeto del contrato, manifiestan que no serán facturados dichos meses". Lo anterior tiene concordancia con la cláusula segunda de la precitada acta, en la que se hace referencia al descuento de los meses que fue suspendida la ejecución del contrato.

Del informe presentado se deduce que el contratista solamente asistió a una reunión dentro del plazo de ejecución del contrato, la cual se produjo el día 22 de septiembre de 2009. En el documento de gestión no aparecen más actividades realizadas por el contratista y tampoco se encontró en la carpeta del contrato documento alguno que permitiera demostrar la realización de otras actividades relacionadas con las obligaciones pactadas en la cláusula cuarta del contrato.

Adicionalmente en comunicación número G.A.2010.227 del 2 de diciembre de 2010, en respuesta a una solicitud del equipo auditor elevada mediante comunicación 13020-GES-017 de la misma fecha, en la que se solicitó: "*indicar si existen informes adicionales o documentos diferentes a los que se encuentran en las carpetas puestas a disposición de esta auditoría, en caso afirmativo allegarlos para consulta y verificación*", se allegó un concepto jurídico emitido por el contratista el día 18 de diciembre de 2009, es decir 38 días después de haberse terminado la ejecución del contrato, dado que según el acta de liquidación, el contrato tuvo vigencia únicamente por los meses de septiembre y octubre de 2009.

En suma, el contrato GA-05-09 suscrito con Orlando Ulloa Toscano por valor de \$20.0 millones, de los cuales se pagó la suma de \$10.0 millones, según órdenes de pago números 001-OP-006202 y 001-CA-000887, del 29 de octubre y del 20 de noviembre respectivamente, no quedaron registros o documentos mediante los cuales se pueda probar la labor realizada por el contratista dentro del plazo de ejecución del mismo, sin embargo en el acta de liquidación suscrita el 04 de enero de 2010, en el considerando número 5 se lee el siguiente texto: "*Que se determinó por parte de quien ejerció la supervisión del contrato, que el Doctor **ORLANDO ULLOA TOZCANO** cumplió a cabalidad con la ejecución del objeto contractual*".

Como quiera que el objeto contractual contempló la posibilidad de emitir conceptos verbales o escritos, asistir a reuniones y realizar acompañamientos de carácter jurídico por parte del contratista pero no se tuvo cuidado en dejar registros y documentos que probaran su labor, el gerente de Gestaguas pretermitió los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Nacional desarrollados en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, que señalan:

"Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

Por su parte el artículo 209 de la Carta prescribe: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

No hay duda que GESTAGUAS puede suscribir contratos al amparo del derecho privado, pero por ser una entidad de carácter mixto en el que el Estado posee el 86% de su capital accionario debe acatar los principios previstos en el artículo 209 superior. El hecho de no establecer claramente las obligaciones contractuales y pactar objetos en donde la obligación se circunscribe a la emisión de conceptos verbales o la realización de “acompañamientos”, como el caso que nos ocupa sin que además se tenga el cuidado de dejar registros físicos de las actuaciones realizadas por los contratistas, es una clara evidencia de la vulneración de los principios de moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad.

2.5.1.3. Hallazgo administrativo.

En el contrato GA-04-09, suscrito con Héctor William Clavijo Sanabria para la prestación de servicios profesionales, con fecha de inicio del 09 de septiembre de 2009, con una duración de diez meses, se pactó en la cláusula cuarta que el precio a pagar por la prestación del servicio contratado es la suma de \$2 millones mensuales pagaderos mes vencido, previa la presentación de la factura o cuenta de cobro con la respectiva aprobación del supervisor acompañada, entre otros, del informe de gestión y certificación de servicios prestados aprobados por el supervisor, constancia del pago de la afiliación del contratista a la EPS, ARP y Fondo de Pensiones y Cesantías.

El contratista presentó una primera cuenta de cobro por la suma de \$6.0 millones el día 15 de enero de 2010 por el periodo comprendido entre el 09 de septiembre y el 09 de diciembre de 2009 y una segunda, por valor de \$10.0 millones fechada el 10 de septiembre de 2010, por el periodo comprendido entre el 9 de diciembre de 2009 y 9 de mayo de 2010.

Con respecto, a los informes de gestión rendidos por el contratista, solo aparecen los correspondientes a los meses de diciembre de 2009 y de septiembre de 2010 y tampoco existe la certificación de servicios prestados aprobada y suscrita por el supervisor conforme a lo pactado en el inciso dos de la cláusula cuarta del contrato.

Adicionalmente, en acta de liquidación que obra a folios 83 a 85 suscrita el 9 de julio de 2010, se leen los siguientes apartes: *“TERCERA: TERMINACION DEL CONTRATO. LAS PARTES acuerdan terminar a partir de este momento el contrato de PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES GA-04-09 y sujetan la liquidación al momento de la entrega final de todos los productos pendientes por parte del CONTRATISTA.*

CUARTA.- PAGOS: GESTAGUAS S.A. ESP., pagó integralmente todos los valores generados por concepto de la ejecución del contrato GA-04-2009, por lo que no adeuda suma alguna por concepto de facturas derivadas del contrato GA-04-2009”

Nótese que en la cláusula tercera acordaron terminar el contrato y sujetaron la liquidación al momento de entrega final de todos los productos pendientes por parte del contratista, pero en la cláusula siguiente dicen que GESTAGUAS pagó integralmente el contrato.

Si bien, en este contrato se pactaron pagos mensuales a partir del 9 de septiembre de 2009, previa la presentación de los informes de gestión aprobados por el supervisor, no se entiende la razón por la cual se permitió que el contratista solo presentara un informe en el mes de diciembre para el pago de los tres primeros meses¹², pero además se pagó el periodo comprendido entre el 9 de diciembre de 2009 y el 9 de mayo de 2010¹³, con un informe fechado en el mes de septiembre de 2010. En conclusión no se presentaron informes mensuales por parte del contratista y de contera se liquidó el contrato el 9 de julio de 2010, en donde se dijo que: *“GESTAGUAS S.A. ESP., pagó integralmente todos los valores generados por concepto de la ejecución del contrato GA-04-2009”* quedando pendiente la entrega del INFORME FINAL, según se lee en la cláusula quinta del acta de liquidación.

En comunicación número G.A.2010.227 del 2 de diciembre de 2010, mediante la cual se dio respuesta a la petición elevada por la auditoría a través de la comunicación número 130200-GES-117 de la misma fecha, se allegó un compact disk, que según el señor gerente contiene los modelos entregados por el contratista y que se constituyen en el “informe final”, que no fue posible revisar su contenido a pesar de haber solicitado al gerente un espacio para conocer el

¹² Septiembre, octubre y noviembre de 2009, se pagaron el 26 de enero de 2010 con orden de pago 001-OP-001552, por valor de \$6.0 millones.

¹³ Diciembre 9 de 2009 a mayo 09 de 2010, orden de pago 001-CA-00-1244 del 10 de septiembre de 2010 por \$10,8 millones.

contenido a través del programa que está en el computador personal de la Gerencia.

En conclusión, estamos frente a un contrato en el que el contratista no rindió informes mensuales y no existen las certificaciones de prestación de servicios suscritas por el supervisor como se pactó en el contrato, el cual es ley para las partes y de remate se suscribió un acta de liquidación el 9 de julio de 2010, en donde se dijo que el contratante había realizado todos los pagos, pero la realidad es que a esa fecha había un pago pendiente de \$10.8 millones. Además se dejó pendiente la entrega de un INFORME FINAL, lo cual demuestra que en este contrato, tanto en el proceso de ejecución, como en el control y supervisión del mismo, se observa anarquía absoluta y se evidencia inobservancia de los principios contemplados en los artículos 209 y 267 de la Carta, desarrollados en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

2.5.1.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal

Convenio GA-07-09, suscrito con HYDROS COLOMBIA S.A. el 1 de septiembre de 2009, por valor de \$66.673.000, con un plazo de ejecución de cuatro meses con fecha de inicio del 1 de septiembre de 2009.

El objeto del convenio se extrae de las siguientes cláusulas, habida cuenta que no hay una cláusula que defina exactamente dicho objeto:

“PROYECTOS: HYDROS COLOMBIA gestionará, durante la etapa previa a su iniciación, proyectos para operar y administrar empresa de acueducto, alcantarillado y aseo, para realizar actividades complementarias y conexas a esta, para adelantar asesorías y consultorías dentro del marco de los servicios públicos domiciliarios y para ejecutar las acciones que se desprendan de los planes departamentales de agua, que pueden ser ejecutados por **GESTAGUAS**.

PARAGRAFO: Los proyectos a estructurarse por parte de **HYDROS COLOMBIA** corresponderán a aquellos que se encuentren enmarcados dentro del objeto social de **GESTAGUAS** y deberán tener autorización previa de la Junta Directiva para su desarrollo.

CLAUSULA SEGUNDA: CLASE DE PROYECTOS.- Para efectos de este convenio, existen tres tipos de proyectos:

Planta de Tratamiento de Agua potable de Chía: Teniendo en cuenta la información existente, **HYDROS COLOMBIA** deberá hacer la actualización del estudio, realización del presupuesto definitivo y viabilización del esquema de construcción, operación y transferencia de tecnología del proyecto.

Proyectos de expansión Mosquera: estructuración, viabilización y presupuesto de los macroproyectos de vivienda de interés social para el municipio de Mosquera, dentro de los cuales se encuentran los proyectos de Pesqueras y Ciudad Florecer.

*Planes Departamentales de Agua: **HYDROS COLOMBIA** estructurará las propuestas, realizará los acercamientos con los entes territoriales, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y demás entidades involucradas en la definición de los planes departamentales y las gerencias asesoras respectivas.*

PARAGRAFO: *Cualquier proyecto adicional que pueda ser estructurado por **HYDROS COLOMBIA** para ser desarrollado por **GESTAGUAS** deberá ser aprobado por la junta directiva de esta última.”*

Las obligaciones del contratista se pactaron en los numerales del 1 al 8 y los del contratante en los numerales del 1 al 6 de la CLÁUSULA CUARTA del convenio, de las cuales se transcriben las primeras tres, que son las que tienen directa relación con el objeto del convenio.

“

*Definición y estructuración de la propuesta: **HYDROS COLOMBIA** realizará todas las actividades necesarias para estructurar las propuestas de los nuevos proyectos describiendo los objetivos claros del proyecto, cómo se llevaría a cabo y sus respectivas estimaciones de costos y plazos, justificando en todos los casos los beneficios y ventajas que le puede brindar al potencial cliente desarrollar el proyecto con Gestaguas S.A. ESP.*

*Planeación y Cronograma de la propuesta, **HYDROS COLOMBIA** definirá todas las actividades a realizar con su debida acotación, sus hitos parciales y sus respectivas entregas.*

*Estimación de costos del proyecto. **HYDROS COLOMBIA** especificará, de acuerdo a la información suministrada por Gestaguas S.A. ESP., cada uno de los ítems del proyecto, su valor unitarios (sic) y el valor total del mismo incluyendo la estimación de los recursos requeridos de personal, planta, equipos y otros para llevar a cabo el plan del proyecto.*

....”

En los apartes transcritos, es claro que **HYDROS COLOMBIA**, se comprometió a estructurar proyectos de inversión, para la planta de tratamiento de agua potable – PTAP- del municipio de Chía, proyectos de expansión en el municipio de Mosquera y la estructuración de propuestas para los planes departamentales de agua.

Los tres tipos de proyectos, de acuerdo con las obligaciones del contratista (CLÁUSULA CUARTA), debían tener objetivos claros, cómo se llevarían a cabo y sus respectivas estimaciones de costos y plazos, justificando en todos los casos los beneficios y ventajas que le pueden brindar a los potenciales clientes.

Además debían contener todas las actividades a realizar con su debida acotación, sus hitos parciales y sus respectivas entregas y desde luego, el valor unitario y total de los proyectos incluyendo la estimación de los recursos requeridos de personal, planta y equipos.

En la ejecución del convenio el contratista entregó tres informes correspondientes a los meses enero, febrero y marzo de 2010, de los cuales se tienen las siguientes apreciaciones:

- Informe mes de enero de 2010

Con respecto a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chía –PTAP-, Hydros Colombia, señala que efectuó una revisión de la información básica para determinar la demanda de agua en el municipio, concretamente el POT, plan maestro de acueducto y alcantarillado; proyecciones del DANE, georeferenciación de usuarios, división predial; y del reglamento técnico para el sector de agua potable, para concluir en una estimación de consumos y pérdidas técnicas actuales (año 2004) y una proyección de consumos y pérdidas técnicas hacia el año 2029, discriminado por áreas y zonas del municipio de Chía.

En este acápite el informe termina señalando lo siguiente: *“Una vez se culmine el proceso de recopilación y análisis de la información, se procederá desde el punto de vista técnico a efectuar la determinación de la capacidad y el pre dimensionamiento de la planta de tratamiento conjuntamente con la definición de especificaciones técnicas aplicables. Respecto a lo financiero se establecerá el presupuesto, cronograma de obra e inversiones y los costos de operación anual, para proceder a determinar la viabilidad financiera de la construcción y operación al igual que la estructuración financiera para la consecución de recursos para su ejecución, puesta en funcionamiento y operación”*

En cuanto a los proyectos de expansión de l municipio de Mosquera, en el informe indican que aunque no han recibido la información general de ubicación, número de usuarios y cronogramas de ejecución de obras e inversiones de los macroproyectos de vivienda de interés social denominados Pesqueras y Ciudad Florecer, adelantaron la consolidación y definición de información previa necesaria para la estructuración, viabilización y presupuesto de las redes.

En el tema de los planes departamentales de agua en el mes de enero de 2010, según el informe, se encuentran ejecutando los acercamientos necesarios con las entidades territoriales, el Ministerio de Ambiente y demás entidades que tienen ingerencia en la definición de los planes departamentales de agua.

- Informe del mes de febrero de 2010

En este informe se hace referencia únicamente a los Planes Departamentales de Agua, en donde centran el interés en conocer la conformación de la operación del plan departamental de agua de Cundinamarca y se describen algunos aspectos de dicho plan, entre los que se cuentan la estructura jerárquica, el esquema operativo previsto para el plan, un resumen del diagnóstico general del plan departamental

de agua¹⁴, algunos aspectos relacionados con tarifas de cargo fijo y cargo básico de los municipios de Cundinamarca y termina en un tema que no hace parte del objeto del convenio según se desprende del siguiente texto: *“Como complemento del Plan Departamental de Agua y en aras de buscar nuevas fuentes de ingreso para la sociedad se recomienda a Gestaguas S.A. ESP., efectuar el seguimiento al PRGRAMA DE CREDITO BID-CAR, correspondiente al Programa de Manejo Ambiental de Río Bogotá, mediante el cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, -CAR, en atención a lo establecido en el CONPES 3320y en el CONPES 3647, ha venido planteando acciones que se resumen en el Programa de Manejo Ambiental del Río Bogotá, el cual se ha dividido en dos etapas de ejecución:”*

Seguidamente hacen un resumen de las dos etapas del programa en el que observa el alcance de las dos etapas, que desde luego hacen referencia al Programa de Manejo Ambiental del Río Bogotá y no al plan departamental de agua de Cundinamarca como se pactó en el convenio.

- Informe del mes de marzo de 2010

En este informe se hace referencia a la definición del mercado de la planta de tratamiento de agua potable de Chía y poblaciones aledañas en donde se concluye que la demanda actual en los municipios de Chía, Tocancipá, Cajicá y Sopó es de 580 L/s y la demanda, sin ningún horizonte en el tiempo, de 899 L/s.

Se muestra también la calidad del agua del Río Bogotá en la zona de influencia de la futura planta PTAP Chía, Cajicá, Tocancipá y Sopó. Al respecto, es oportuno señalar que ni en este informe ni en los dos anteriores se ha definido la ubicación exacta de las PTAP's compactas que según este informe, *“pueden ser construidas por etapas en la medida que el caudal requerido se incrementa...”* en otro aparte del informe se lee el siguiente texto: *“Se reitera que la ubicación física de la Planta de Tratamiento de Agua Potable dependerá de la fuente de agua prevista, correspondiente al Río Bogotá, de acuerdo con la concesión cuyo trámite ante la CAR se inicio años atrás, pero a la vez tendrá en consideración la presencia de las redes de conducción y distribución existentes, el menor impacto sobre ellas y será determinada a partir de la opción más económica, técnica, ambiental y operacional...”*

En la parte final del informe dicen que *“...en conversaciones sostenidas con propietarios de predios cercanos al cauce del Río Bogotá, se ha definido en primera instancia como sector más viable física, técnica y ambientalmente para localizar la planta de tratamiento, lo predios correspondientes a la zona ubicada hasta 1 km aguas arriba del puente del común....”*

Lo anterior indica que no existe definición física exacta de la PTAP, lo cual es básico para estimación de costos y demás elementos del proyecto.

¹⁴ Todos los informes rendidos por el contratista contiene cuadros y mapas sin indicar la fuente.

Hasta aquí el resumen de los tres informes rendidos por HYDROS COLOMBIA S.A., en cumplimiento del convenio GA-07-09, en los que sus contenidos y conclusiones no están orientados al objeto del convenio, recordemos que HYDROS COLOMBIA S.A., tenía dentro de sus obligaciones, entre otras, las pactadas en los numerales 1, 2, y 3, transcritas anteriormente y los informes presentados como producto final del convenio no tienen aspectos tales como objetivos claros por proyecto, estimaciones de costos y plazos, ventajas y beneficios de los proyectos, cronogramas, actividades, hitos parciales y plazos de entrega.

En términos concretos, los informes rendidos por HYDROS COLOMBIA S.A., que se entienden como el producto del convenio, no contienen la actualización del estudio para la PTAP Chía ni la realización del presupuesto definitivo y viabilización del esquema de construcción, operación y transferencia de tecnología del proyecto.

En los proyectos de expansión Mosquera no hicieron la estructuración, viabilización y presupuesto de los macroproyectos de vivienda de interés social para el municipio de Mosquera, dentro de los cuales se encuentran los proyectos de Pesqueras y Ciudad Florecer. Simplemente, en el segundo informe se limitaron a señalar que no habían recibido la información.

Con respecto a los Planes Departamentales de Agua, no realizaron la estructuración de las propuestas, no se vislumbraron los reales acercamientos con los entes territoriales, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y demás entidades involucradas en la definición de los planes departamentales y las gerencias asesoras respectivas.

En cuanto a las obligaciones de HYDROS COLOMBIA, en los informes rendidos tampoco se observa la definición y estructuración de la propuesta en donde HYDROS COLOMBIA realizaría todas las actividades necesarias para estructurar las propuestas de los nuevos proyectos describiendo los objetivos claros del proyecto, cómo se llevaría a cabo y sus respectivas estimaciones de costos y plazos, justificando en todos los casos los beneficios y ventajas que le puede brindar al potencial cliente, en caso de desarrollar el proyecto con Gestaguas S.A. ESP.

En materia de planeación y cronograma de la propuesta a cargo de HYDROS COLOMBIA tampoco se definieron las actividades a realizar con su debida acotación, sus hitos parciales y sus respectivas entrega y en cuanto a la estimación de costos del proyecto, HYDROS COLOMBIA no especificó de acuerdo a la información suministrada por Gestaguas S.A. ESP., cada uno de los

ítems del proyecto, su valor unitario y el valor total del mismo incluyendo la estimación de los recursos requeridos de personal, planta, equipos y otros para llevar a cabo el plan del proyecto.

Los informes rendidos, son una recopilación de información, que en ningún momento puntualizan y concretan el objeto del convenio, los proyectos definidos en la cláusula segunda y las obligaciones del convenio definidas en la cláusula cuarta del convenio, es decir el contratista no cumplió con el objeto del convenio lo cual se traduce en un presunto detrimento al patrimonio de GESTAGUAS S.A. ESP., toda vez que el resultado o producto final del convenio no aporta los insumos necesarios para que GESTAGUAS pueda acometer realmente los proyectos previstos en Chía y Mosquera y particularmente incursionar en posibles negocios en otros municipios del Departamento de Cundinamarca en el marco del Plan Departamental de Agua.

En documento número G.A.2010.238, fechado el 22 de diciembre de 2010, la empresa señaló que: *"...el solo hecho que dentro de las carpetas que reposan en la Empresa a la fecha no reposan documentos diferentes a los enunciados en el informe en comento, no se puede argüir de manera alguna que dicha información sea inexistente, la única explicación a tales hechos es que dado el resultado y la imposibilidad de adelantar los proyectos mencionados y los demás adelantados, no se vio necesidad alguna de que dicha documentación reposara en los archivos de la Empresa, encontrándose los mentados en posesión de uno de los socios, quien fungió como contratista, estando y a disposición de ser requeridos, lo que consideramos no configura de manera alguna un detrimento del erario público.*

Toda la información, documentación que soporta las acciones y resultados obtenidos como resultado del desarrollo del contrato reposan en los archivos que del mismo, tiene el contratista, que además es accionista de Gestaguas S.A. E.S.P."

En primer lugar, no es entendible que en un convenio después de liquidado no se tenga el producto del mismo en los archivos del contratante sino en los del contratista bajo el argumento de ser un accionista de la compañía, en segundo lugar, la auditoría fue precisa en solicitar la información completa de este contrato mediante comunicación número 13020-GES-017 del 2 de diciembre de 2010, en la que se solicitó: *"indicar si existen informes adicionales o documentos diferentes a los que se encuentran en las carpetas puestas a disposición de esta auditoría, en caso afirmativo allegarlos para consulta y verificación"*. La respuesta se allegó a través de la comunicación número G.A.2010.227, de la misma fecha, en donde se indicó que no existían mas documentos sobre el particular.

De contera, en mesa de trabajo realizada el 21 de diciembre de 2010 con la administración, se solicitaron nuevamente los documentos que soportan la ejecución del contrato sin que se allegaran ni en el momento de la mesa ni con la

respuesta al informe preliminar, solamente se hizo el comentario anterior sin allegar el soporte correspondiente.

El convenio fue liquidado el 5 de octubre de 2010, según acta que obra a folios 52 y 53 de la carpeta del contrato, en la cual se estipuló en la cláusula segunda que *“GESTAGUAS S.A. ESP., pagó integralmente todos los valores generados por concepto de ejecución del contrato de consultoría GA-07-2009 por lo que HYDROS COLOMBIA S.A., manifiesta expresamente que GESTAGUAS no adeuda suma alguna por concepto de facturas derivadas del contrato GA-07-2009”*.

La cláusula tercera del acta de liquidación señala: *“CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. La supervisión del CONVENIO PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS CONJUNTOS, fue ejercida por el gerente General de Gestaguas S.A. ESP., quien expresamente deja constancia que éste contrato fue ejecutado con completo cumplimiento del objeto contractual”*

El presunto detrimento patrimonial de la entidad asciende a la suma de SESENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y TRES MIL PESOS (\$66.673.000 M/CTE), pero dada la participación accionaria del Distrito Capital a través de Aguas de Bogotá S.A. ESP., en GESTAGUAS S.A. ESP., que equivale al 86%, la presunta responsabilidad fiscal se calcula en la suma de \$57.338.780, endilgada al Gerente de la compañía, en su condición de representante legal y supervisor del contrato, según lo previsto en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

2.5.1.5. Hallazgo administrativo

Llama la atención que el mismo día en que se celebró el contrato GA-07.2009 con Hydros Colombia S.A., también se suscribió el contrato número GA-06-2009, con Aguas de Bogotá S.A. ESP, por valor de \$522.000.000, incluido IVA, cuyos objetos son sustancialmente iguales y las obligaciones idénticas en los dos contratos.

Veamos el objeto, la clase de proyectos y las obligaciones del contrato GA-06-09, suscrito con Aguas de Bogotá S.A.

“CLAUSULA PRIMERA: OBJETO.- *El presente contrato tiene por objeto establecer las condiciones comerciales, financieras, administrativas, técnicas y jurídicas para que Aguas de Bogotá realice la estructuración de nuevos negocios para ser desarrollados por **GESTAGUAS**”*

“PROYECTOS: AGUAS DE BOGOTA *gestionará, durante la etapa previa a su iniciación, proyectos para operar y administrar empresa de acueducto, alcantarillado y aseo, para realizar actividades complementarias y conexas a esta, para adelantar asesorías y consultorías dentro del marco de los servicios públicos domiciliarios y para ejecutar las acciones que se desprendan de los planes departamentales de agua, que pueden ser ejecutados por **GESTAGUAS**.*

PARAGRAFO: Los proyectos a estructurarse por parte de **AGUAS DE BOGOTA** corresponderán a aquellos que se encuentren enmarcados dentro del objeto social de **GESTAGUAS** y deberán tener autorización previa de la Junta Directiva para su desarrollo.

CLAUSULA SEGUNDA: CLASE DE PROYECTOS.- Para efectos de este convenio, existen tres tipos de proyectos:

1. *Planta de Tratamiento de Agua potable de Chía:* Teniendo en cuenta la información existente, **AGUAS DE BOGOTA** deberá hacer la actualización del estudio, realización del presupuesto definitivo y viabilización del esquema de construcción, operación y transferencia de tecnología del proyecto.
2. *Proyectos de expansión Mosquera:* estructuración, viabilización y presupuesto de los macroproyectos de vivienda de interés social para el municipio de Mosquera, dentro de los cuales se encuentran los proyectos de Pesqueras y Ciudad Florecer.
3. *Plan Departamental de Aseo del Tolima:* **AGUAS DE BOGOTA** realizará la definición del esquema operativo, las proyecciones de operación e inversiones y la negociación del esquema con cada uno de los municipios involucrados.
4. *Plan Departamental de Agua de Cundinamarca:* **AGUAS DE BOGOTA** estructurará la propuesta, realizará los acercamientos con los entes territoriales, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y demás entidades involucradas en la definición de los planes departamentales y las gerencias asesoras respectivas.

PARAGRAFO: Cualquier proyecto adicional que pueda ser estructurado por **AGUAS DE BOGOTA** para ser desarrollado por **GESTAGUAS** deberá ser aprobado por la junta directiva de esta última.”

Las obligaciones del contratista se pactaron en los numerales del 1 al 8 y los del contratante en los numerales del 1 al 6 de la CLÁUSULA CUARTA del contrato, de las cuales se transcriben las primeras tres, que son las que tienen directa relación con el objeto del convenio.

“

1. *Definición y estructuración de la propuesta:* HYDROS COLOMBIA realizará todas las actividades necesarias para estructurar las propuestas de los nuevos proyectos describiendo los objetivos claros del proyecto, cómo se llevaría a cabo y sus respectivas estimaciones de costos y plazos, justificando en todos los casos los beneficios y ventajas que le puede brindar al potencial cliente desarrollar el proyecto con Gestaguas S.A. ESP.
2. *Planeación y Cronograma de la propuesta,* HYDROS COLOMBIA definirá todas las actividades a realizar con su debida acotación, sus hitos parciales y sus respectivas entregas.
3. *Estimación de costos del proyecto.* HYDROS COLOMBIA especificará, de acuerdo a la información suministrada por Gestaguas S.A. ESP., cada uno de los ítems del proyecto, su valor unitarios (sic) y el valor total del mismo incluyendo la estimación de los recursos requeridos de personal, planta, equipos y otros para llevar a cabo el plan del proyecto.

....”

Como puede verse, las diferencias en el objeto, el tipo de proyectos y las obligaciones de los contratistas entre los contratos suscritos con Hydros Colombia y Aguas de Bogotá básicamente las siguientes:

- El contrato de Aguas de Bogotá incluye el Plan Departamental de Aseo del Tolima,
- El precio del contrato con Hydros Colombia S.A es de \$66.6 millones y el de Aguas de Bogotá de \$522.0 millones.

Las demás, en cuanto al objeto, el tipo de proyectos y las obligaciones de los contratistas son idénticas.

En este contrato, como es lógico, el contratista debió entregar a GESTAGUAS el resultado de su gestión a través de documentos físicos o magnéticos que permitan evidenciar el cumplimiento del objeto y de las obligaciones del mismo.

En efecto, en la carpeta del contrato, se encontró un primer documento denominado *"INFORME NUMERO: 0001"*, relacionado con *"proyectos de expansión Mosquera. Estructuración, viabilización y presupuesto del Macroproyecto de vivienda de interés social "Pesqueras" para el municipio de Mosquera"*. En el que se evidencia un documento sustentado con análisis financiero; escenarios financieros y análisis de rentabilidad; algunas consideraciones sobre la compra de agua en bloque; consideraciones sobre el parámetro de eficiencia del Costo Medio Administrativo y Costo Medio Operativo; el esquema institucional del proyecto y la definición de las participaciones en la sociedad; caracterización del mercado e identificación de riesgos.

En cumplimiento del objeto del contrato, Aguas de Bogotá presentó otro informe denominado *"INFORME NUMERO: 001"*, en el que hacen referencia al proyecto *"Regionalización del servicio de Aseo del Departamento del Tolima"*, en el que se evidencia otro documento sustentado sobre la regionalización del servicio público de aseo en el departamento del Tolima, con la descripción general del proyecto, la propuesta como tal por zonas, costos operativos y gastos administrativos; este documento se encuentra acompañado de un Compact Disk, que contiene una serie de modelos y documentos con información importante para el desarrollo del proyecto.

En los informes descritos, se evidencia que el contratista produjo documentos bien sustentados y enfocados a los enunciados de los proyectos descritos en la cláusula segunda del contrato, es decir al Plan Departamental de Aseo del Tolima y al proyecto de expansión "pesqueras" del municipio de Mosquera.

En la carpeta del contrato, en documento que obra a folios 60 a 70, se encuentra un documento que al parecer¹⁵ también hace parte de los productos entregados por el contratista y tiene que ver, según el objetivo general, con *“un análisis detallado a nivel técnico, institucional y ambiental en sus componentes operacional, financiero y organizacional, de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en la ciudad de La Paz, Bolivia para determinar la posibilidad de separar el sistema y la prestación del servicio de la ciudad de El Alto”*. En efecto este documento en su totalidad hace referencia al tema de acueducto y alcantarillado de las ciudades de La Paz y El Alto en Bolivia.

No existen más documentos en la carpeta del contrato que permitan evidenciar estudios relacionados con al Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chía, el proyecto “Ciudad Florecer” de Mosquera y el Plan departamental de Agua de Cundinamarca, con sus respectiva definición y estructuración de propuestas, planeación y cronograma de las propuestas, estimación de costos por proyecto, de conformidad con lo pactado en las cláusulas segunda y cuarta del contrato.

En síntesis estamos frente a un contrato en el que el contratista solamente desarrolló los proyectos relacionados con el Plan Departamental de Aseo del Tolima y el Proyecto de expansión “Pesqueras” del municipio de Mosquera. El informe que desarrolló temas de acueducto y alcantarillado de La Paz y El Alto de la república de Bolivia no estaba pactado en el contrato, aunque en el parágrafo de la cláusula segunda del contrato se advirtió que: *“cualquier proyecto adicional que pueda ser estructurado por **AGUAS DE BOGOTÁ** para ser desarrollado por **GESTAGUAS** deberá ser aprobado por la junta directiva de esta última.”* Sobre el particular, en el contrato, no se encontró documento alguno en el que se advirtiera de la aprobación de la Junta Directiva de Gestaguas, para acometer dicho estudio.

El contrato contempló la ejecución de cuatro tipos de proyectos, de los cuales solo se ejecutó el del Plan Departamental de Aseo del Departamento del Tolima y el 50% de los proyectos de expansión del municipio de Mosquera, es decir, de cuatro actividades pactadas solamente se cumplió con la relacionada con el plan departamental de aseo del Tolima y el 50% de los megaproyectos del municipio de Mosquera, las demás no se cumplieron como se muestra a continuación:

¹⁵ Se dice que “al parecer” porque no está en papel membreteado de Aguas de Bogotá y no aparece ningún documento que permita evidenciar que fue producido por Aguas de Bogotá

CUADRO No. 14
OBLIGACIONES DEL CONTRATO GA-06-2009

PROYECTOS DEFINIDOS	DESARROLLO REALIZADO
<i>Planta de Tratamiento de Agua potable de Chía</i>	No
<i>Proyectos de expansión Mosquera</i>	50%
<i>Plan Departamental de Aseo del Tolima</i>	SI
<i>Plan Departamental de Agua de Cundinamarca</i>	NO
TOTAL	

Fuente: Cálculos Contraloría

En comunicación número GA-235-2010, fechada el 13 de diciembre de 2010, la Gerencia de Gestaguas informó que el contrato GA-06-2009, suscrito con la empresa AGUAS DE BOGOTA S.A. ESP., fue reportado como terminado el día primero (1) de enero de 2010, según lo estipulado en el parágrafo de la cláusula tercera del contrato en mención y a renglón seguido añadió que el contrato fue ejecutado de manera satisfactoria y a la fecha se encuentra pendiente el pago de un saldo del valor acordado.

En documento fechado el 23 de diciembre de 2010, se informó que a la fecha el contrato no se encuentra en ejecución, de cuatro pagos pactados, han sido radicadas y causadas las tres (3) primeras y detallan cada una de las cuotas indicando que solamente se ha pagado la suma de \$39.0 millones.

También informan que la factura restante será objeto de descuento del porcentaje que se estima corresponde a la no consecución de los resultados esperados en el desarrollo del objeto contractual.

De acuerdo con lo anterior, el contratista cumplió el contrato, presentó tres facturas por valor de \$391,5 millones que han sido causadas en la contabilidad de Gestaguas y se han girado \$39,0 millones y que una factura por valor de \$130,5 millones será descontada del valor del contrato.

Sin embargo para la Contraloría, los informes puestos a disposición muestran que de cuatro obligaciones pactadas solo se cumplió con la parte relacionada con el plan departamental de aseo del Tolima, y la mitad de los megaproyectos del municipio de Mosquera, como se mostró en el cuadro anterior, lo cual demuestra que en este contrato, tanto en el proceso de ejecución, como en el control y supervisión, también se observan falencias que se traduce en inobservancia de los principios contemplados en los artículos 209 y 267 de la Carta, desarrollados en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

Como quiera que a la fecha el contrato no ha sido pagado en su totalidad ni liquidado, la administración de Gestaguas debe tener especial cuidado al

momento de realizar la liquidación bien para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contrato o descontar aquellos ítems que no tuvieron ningún desarrollo por parte del contratista.

2.6. EVALUACION Y CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL -RSE-

Una de las exigencias del mundo actual es la responsabilidad social corporativa, basada en los fuertes cambios del medio ambiente, el desmejoramiento de la calidad de vida de la población, los escándalos corporativos por la ausencia de ética empresarial y la violación de los derechos humanos, entre otros.

Por lo tanto, según la United Nations Global Compact¹⁶, define la RSE como *“una iniciativa voluntaria, en la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones en principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción”*

El informe de responsabilidad social empresarial, presentado al equipo auditor por GESTAGUAS S.A. ESP., reconoce éste elemento como un compromiso corporativo, asumido como parte de la cultura organizacional dirigida especialmente al equipo humano, al medio ambiente y a la responsabilidad con el Estado.

Con respecto al equipo humano, el informe señala la contribución de la empresa al ingreso de los empleados por concepto de sueldos, salarios y demás emolumentos propios de la relación laboral contractual, que van desde las dotaciones hasta el pago de los riesgos profesionales.

En la responsabilidad con el medio ambiente, el informe hace énfasis en las acciones tendientes a disminuir el impacto ambiental y a crear conciencia sobre el cuidado de los recursos naturales, entre ellos ahorro del agua y el uso adecuado del papel. Finalmente, El informe en cuanto a la responsabilidad con el Estado, hace referencia al pago de los impuestos (IVA, RETEFUENTE e ICA)

La responsabilidad social de una compañía no puede limitarse al beneficio que puedan recibir sus empleados, al pago de impuestos y a campañas minúsculas para contribuir al cuidado del medio ambiente, sino que debe trascender a sus clientes y a la comunidad donde ejerce sus operaciones, para mitigar los posibles impactos que se generan por el desarrollo de sus actividades.

¹⁶ <http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish/>

2.7. EVALUACION Y CONCEPTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

El Decreto Distrital 456 de 2008, mediante el cual se reformó el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital, en los artículos 3 y 11 establece, en primer lugar, que son corresponsables de la Gestión Ambiental del Distrito Capital, todas las personas naturales y jurídicas ubicadas en el territorio del Distrito Capital, de manera permanente o temporal, con la asesoría y bajo la coordinación de las autoridades ambientales y en segundo lugar, que las entidades que no hacen parte del –SIAC¹⁷–, son ejecutoras complementarias del Plan de Gestión Ambiental, conforme a sus atribuciones y funciones misionales, en la medida en que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y estrategias del mismo.

En consecuencia, GESTAGUAS, además de ser una entidad ubicada en el Distrito Capital, también tiene un 86% de capital público distrital, lo que la obliga a contribuir con el Plan de Gestión Ambiental y en este sentido debe realizar actividades orientadas a proteger el medio ambiente.

Durante el proceso auditor se solicitó información relacionada con la gestión ambiental encontrando que la entidad, realiza actividades de protección al medio ambiente, tales como reutilización de papel, adecuada destrucción de residuos y equipos (cartuchos; tonner de impresoras, celulares) evitar la impresión de documentos y en su defecto utilizar medios electrónicos, aprovechamiento de luz natural, apagar equipos una vez terminada la jornada laboral; uso adecuado del agua; separación en la fuente de residuos sólidos.

Sin embargo, en materia ambiental no tiene indicadores que permitan medir la contribución realizada al Plan de Gestión Ambiental.

¹⁷ Sistema Ambiental del Distrito Capital

3. ANEXO

3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	16	NA	Control Interno 2.3.1. Gestión Financiera 2.4.2.1., 2.4.2.2., 2.4.2.3., 2.4.3.1., 2.4.3.2., 2.4.3.3., 2.4.3.4., 2.4.5.1., 2.4.5.2., 2.4.6.1. Control de Legalidad 2.5.1.1., 2.5.1.2., 2.5.1.3., 2.5.1.4., 2.5.1.5.
FISCALES	2	\$ 64.728.760	Gestión Financiera 2.4.3.4. Control de Legalidad 2.5.1.4
DISCIPLINARIOS	NA		
PENALES	NA		