

INFORME DE LA VISITA FISCAL

DIRECCIÓN HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ - EAAB

VERIFICAR LOS ANTECEDENTES EN LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO Y LAS ACCIONES REALIZADAS PARA GARANTIZAR EL SERVICIO A PARTIR DEL 2013.

PLAN DE AUDITORÍA 2012
CICLO: II

SEPTIEMBRE DE 2012.

CONTRALORIA DE BOGOTA

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Botero Mejía
Director Sectorial	Adriana del Pilar Guerra Martínez
Subdirector de Fiscalización	Javier Alejandro Castro Gutiérrez
Asesor	Julián Darío Henao Cardona
Auditores	Héctor Fabio Candamil Montoya Ángel Arcadio Morales Torres Gonzalo Sánchez Parra Orlando Mahecha Rodríguez

TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.	4
2. RESULTADOS OBTENIDOS.	4
2.1 Antecedentes	4
2.2 Pérdida de Agua	8
2.3 Pérdidas comerciales de agua	14
2.4 Conclusiones	16

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

Como consecuencia de la terminación de los contratos con los gestores, actuales responsables de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado domiciliario (Aguazul Bogotá y Proactiva de Servicios Integrales), contratos que tienen vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2012 y ante la posibilidad manifestada por los Directivos de la empresa en el sentido de “retomar toda la operación y comercialización del servicio en la ciudad” (El Tiempo, julio 9 de 2012) , la Contraloría de Bogotá adelantó Visita Fiscal para examinar entre otros puntos los siguientes:

- Verificar antecedentes, desarrollo y cumplimiento de los indicadores de los contratos de los gestores de 2003 a 2012.
- Conocer las acciones preparatorias para garantizar el servicio de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Bogotá, D.C.

Se valoraron o tuvieron como documentos para la verificación y cumplimiento de lo que se pretende en esta visita fiscal:

1. Actas de Junta Directiva de enero a junio de 2012.
2. Del Sistema de Gestión de Información Electrónica – EAAB-ESP: Informe de Interproyectos Ltda. (D-CM-395-3120003-2009-00131383).
3. Presentación CEG 2003-2007 y 2008-2012.
4. Información suministrada por la EAAB sobre volúmenes de agua producido, facturado, perdido y valor del metro cúbico de agua, e indicadores de gestión.

2. RESULTADOS OBTENIDOS.

2.1 Antecedentes

La Contraloría de Bogotá fundamentada en el Art.4 de la Ley 610 de 2000 y con el fin de advertir posibles contingencias por una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, que pueda afectar el correcto funcionamiento de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, verificará los antecedentes de la gestión realizada sobre el esquema creado desde el año 2002 con empresas privadas, tal como lo presentó en su Informe de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Especial proceso de Interventoría a gestores período auditado 2004, donde se dice :

“...La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. E.S.P., con el fin de optimizar la atención de los usuarios, disminuir el índice de agua no contabilizada (IANC) y lograr un mejoramiento de la gestión,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

entre otros aspectos, inició a partir de 2003, el proceso de cambio organizacional apoyado en la tecnología y los sistemas de información, de esta forma se pretendía fortalecer la eficiencia en la atención y manejo de las PQRs, (atención a los usuarios, calidad de las respuestas y disminución de largas filas), **así como alcanzar un IANC del 30.0% en el año 2004**, fundamentos entre otros que fueron suficientes para dividir a la ciudad en cinco (5) zonas de atención a través de operadores privados¹, gestión que ha sido vigilada por la Empresa de Acueducto por medio de interventorias.” (negrilla fuera de texto).

La EAAB-ESP, tomó la decisión de dividir la prestación del servicio en cinco zonas buscando el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Un cambio de una estructura funcional a una de unidades de negocio.
- Integración de múltiples contratos en un solo contrato de gestión comercial, para cada zona, facilitando su control y evitando la dependencia de tener un proceso en manos de un solo contratista.
- Unificación de procesos para disminuir costos y mejorar la prestación del servicio y la atención al usuario final”. (Fuente: Presentación EAAB 207-2012)

Los contratos con los Gestores (Empresas Privadas), se iniciaron a partir del año 2003 así:

1. Para los contratos de 1ª generación se estipuló un plazo de ejecución de cinco (5) años, comprendido entre 2003 a 2007.
2. En los contratos de 2ª generación, la gestión tienen una duración de cinco (5) años, contados a partir de enero 2008, con finalización el 31 de diciembre de 2012.

CUADRO N° 1
PROCESOS A CARGO DE LOS GESTORES

2003 – 2007	2008 – 2012
Atención al cliente	Atención al cliente
Conexión de Usuarios	Actualización y mantenimiento del catastro de usuarios
Medición y facturación del consumo	Actualización y mantenimiento de catastro de redes
Cartera	Medición y facturación del consumo
Distribución de agua potable	Cartera
	La operación de la red de distribución de agua potable
Atención de constructores y urbanizadores	Control de pérdidas comerciales
Interventoría	Manejo de constructores y urbanizadores para los servicios de acueducto y alcantarillado
Montaje punto de atención zonal	La asumió la EAAB

Fuente:1-Presentación EAAB CEG 2003-2007 y 2-. Presentación EAAB CEG 2008-2012

¹ AguasKapita S.A. ESP Gestor de la Zona_1, AguaAzul S.A Gestor de la Zona_2 y Zona_5 y EMP Bogotá Aguas S.A. ESP Gestor de la Zona_3 y Zona_4.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO N° 2
DIFERENCIAS ENTRE VIGENCIAS CEG (CONTRATO ESPECIAL DE GESTORES)

CEG 2003 – 2007	CEG 2008 – 2012
Dependencia Gestión Comercial y Operativa	Independencia Gestión Comercial y Operativa
No Ponderación de Estándares	Ponderación de Estándares
Múltiples Índices de Gestión	Índices de Gestión atención usuarios
Manejo autónomo del gestor sobre Call Center	Manejo Compartido Acueducto y gestor sobre Call Center
Estándares indefinidos en Urbanizadores y Constructores	Estándares definidos en Urbanizadores y Constructores
Dos estándares sobre Medición y Facturación	Cuatro estándares sobre Medición y Facturación
Ninguna medición sobre procesos asociados a la SSPD	Medición sobre procesos asociados a la SSPD
Ningún descuento sobre actividades operativas	Múltiples descuentos sobre actividades operativas
Múltiples incentivos adicionales	Disminución incentivos adicionales
Pocas sanciones y multas	Incremento de sanciones y multas

Fuente: Informe EAAB sobre Gestores Especiales.

Problemas derivados de este tipo de gestión 2003-2007

(Fuente: Presentación EAAB Gestores 2003-2007)

“No existía una **identificación clara** de las **responsabilidades** entre las diferentes áreas que interactuaban. (cuando se presentaban problemas en el proceso era difícil identificar cuales habían sido los puntos críticos)

Existía un **riesgo alto por la dependencia** al tener la ejecución de una actividad para toda la ciudad en manos de un solo contratista. (no permitía la competencia entre diferentes contratistas)

Existían **altos costos y problemas con el seguimiento**, manejo y control del alto número de contratos que estaban en ejecución simultáneamente. (Los contratos pertenecían a diferentes áreas, por lo que tenían interventores diferentes con criterios diferentes)”.

Atención de usuarios y mejoramiento de la gestión

CUADRO N° 3
TIEMPO DE ATENCIÓN RECLAMACIONES (DÍAS HÁBILES)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Días hábiles	22	8.06	7.27	2.63	2.04	1.58	1.59	1.51	1.62	1.52	1.44

Fuente: EAAB S.A. ESP., Oficio No 3040001-2012-1107

- A mayo de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como se puede apreciar en la tabla anterior, el tiempo de atención de las reclamaciones pasó de 22 días en diciembre del año de 2002 a 1, 44 a mayo de 2012, lo que significa una reducción del tiempo de reclamación en 20,56 días, mostrando una mejora sustancial en la atención brindada a los suscriptores por parte de la EAAB.

CUADRO N° 4
ÍNDICE DE RECLAMACIONES

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
% Reclamaciones	1.97	1.53	1.68	1.38	0.88	0.61	0.51	0.48	0.48	0.43	0.41

Fuente: EAAB S.A. ESP., Oficio No 3040001-2012-1107

Para 2012 el índice de reclamaciones es del 0,41%, es decir, que por cada 1000 facturas emitidas por la EAAB se presentaron 4 reclamos a mayo de 2012; que comparado con el año 2002, con un índice del 1,97%, es decir, 19 reclamos por cada 1000 facturas emitidas a diciembre por la EAAB, presentando un índice de reclamaciones del 1,56.

CUADRO N° 5
SILENCIOS ADMINISTRATIVOS

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Totales	127	349	582	456	293	66	25	26	92	4

Fuente: EAAB S.A. ESP., Oficio No 3040001-2012-1107

En las respuestas a las reclamaciones de los usuarios se observa un aumento en los contratos de primera generación, comportamiento que paso a ser positivo por su disminución en los contratos de segunda generación, demostrándose que con el tiempo los operadores pasaron a ser eficientes en atender oportunamente a los usuarios.

Índice de agua no contabilizada - IANC

El tema de pérdidas de agua que se expresa mediante el IANC es de alto impacto para la inversión social y punto de control para la Contraloría de Bogotá. Este índice se traduce en beneficios para la ciudadanía, si se hace un control efectivo; de lo contrario genera pérdidas que afectan los resultados del ejercicio, que repercuten en una gestión antieconómica y potenciales daños al patrimonio público.

Sobre el tema del IANC, Leonardo Daza Ortega, del Colegio de Estudios Superiores de Administración, -CESA- presentó un Informe sobre la Valoración de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, ESP., de donde se extractó lo siguiente:

“...Según el economista Diego Fernando Giraldo, empleado del EAAB hasta el año de 2005 y participante en la estructuración de los primeros Contratos de Gestión Especial “en los primeros contratos de gestión se incluyeron estas metas de gestión para establecer una línea base y buscar en el mediano

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

plazo el mejoramiento de los niveles de pérdidas de agua, pero no se trató de metas de gestión calculadas a través de estudios rigurosos y objetivos de las pérdidas de agua.

Luego para la firma de los segundos contratos de gestión, la empresa y los operadores tenían ya los resultados de los estudios técnicos sobre pérdidas de agua, (operativas y comerciales); y prácticamente debido a que estos estudios mostraban que las pérdidas de agua de la empresa eran superiores a las registradas por el área de operaciones técnicas de la EAAB – en 2004 el área de operaciones técnicas consideraba que el IANC era de cerca de 36% pero los estudios especializados mostraron que en este año las pérdidas realmente alcanzaban el 41% y en zonas como Ciudad Bolívar eran superiores-; se produjo un choque entre los resultados de los estudios especializados y de las metas de gestión que establecían los contratos; terminando con la eliminación de las metas de los contratos para el período 2007-2012, y mostrando la gran complejidad, dificultad, y debilidad que tiene la EAAB en la gerencia eficiente del tema.

Luego de lo anterior, en los contratos de gestión actualmente no se establecieron metas de gestión de pérdidas de agua, y se establecieron unos premios económicos por el mejoramiento de los niveles de pérdida, y unos castigos, mediante descuentos en la remuneración del operador, por el deterioro del nivel de pérdidas.

Actualmente, los operadores se preocupan más por realizar las respectivas reparaciones y evitar el deterioro del nivel de pérdidas de cada unas de sus zonas que realizar grandes inversiones para reducir las pérdidas significativamente; y esto es lógico ya que el mayor ingreso de estas empresas la registran mediante la conexión de nuevos suscriptores, brindando los servicios de atención al cliente, y realizando reparaciones menores”.

2.2 Pérdidas de Agua

Las pérdidas de agua sobre el volumen de metros cúbicos producidos están compuestas por el porcentaje de pérdidas técnicas (NEPT) y el porcentaje de las pérdidas comerciales (NEPC). La sumatoria de las dos anteriores conforma el *Índice de Agua no Contabilizada*.

CUADRO N° 6
INDICE DE AGUA NO CONTABILIZADA -IANC- EAAB 2003 A JUNIO DE 2012

PORCENTAJE DE PERDIDAS 12 MESES										
Real	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Empresa	37,95%	37,87%	35,95%	36,76%	35,00%	36,40%	36,58%	37,32%	36,29%	35,91%
Zonas	40,54%	40,12%	38,50%	38,58%	36,25%	37,20%	37,22%	38,16%	37,87%	37,98%
Zona 1	36,85%	33,53%	32,47%	33,99%	32,67%	33,38%	33,34%	32,36%	33,30%	33,15%
Zona 2	36,76%	37,48%	35,65%	34,43%	34,91%	36,57%	36,12%	37,12%	32,85%	33,05%
Zona 3	39,68%	39,77%	37,29%	35,48%	34,21%	35,62%	37,29%	39,64%	40,40%	39,93%
Zona 4	49,56%	49,19%	48,32%	48,17%	41,13%	42,40%	42,96%	44,78%	44,80%	45,69%
Zona 5	39,86%	40,95%	39,21%	41,85%	39,98%	39,55%	37,41%	37,91%	38,57%	38,75%

Fuente: EAAB

Teniendo en cuenta la información del cuadro anterior suministrado por la EAAB, se puede apreciar que el IANC en el año 2003 presenta un valor de 37.95% y un 35.91% para el año 2012, observándose que en el término de 10 años, la disminución de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

pérdida solamente es del 2.04%, lo cual indica que no obstante que la empresa contrató con los gestores el control para disminuir el índice de agua no contabilizada, el indicador objeto de análisis disminuyó el 0.2% anual, mostrando que en este punto no se ha realizado una gestión eficiente.

La CRA, en el informe presentado por “International Consulting Corporation – ICC” el 30 de junio de 2007, indica las máximas pérdidas admisibles como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 7
MÁXIMAS PÉRDIDAS ADMISIBLES (%)

Pérdidas Técnicas (NEPT)			Pérdidas Comerciales (NEPC)			Total (IANC)		
Min	Med	Max	Max	Med	Min	Min	Med	Max
21.1	26.2	30.7	3.7	1.6	0.0	24.8	27.8	30.7

El artículo 2.4.3.14 de la resolución 151 de 2001 de la CRA (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico), establece que “el nivel máximo de agua no contabilizada que se aceptará para el cálculo de los costos de la prestación del servicio de acueducto será del 30%”.

CUADRO N° 8
PÉRDIDAS DE AGUA 2003-A JUNIO 2012

(volumen de agua en millones mtrs 3)

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

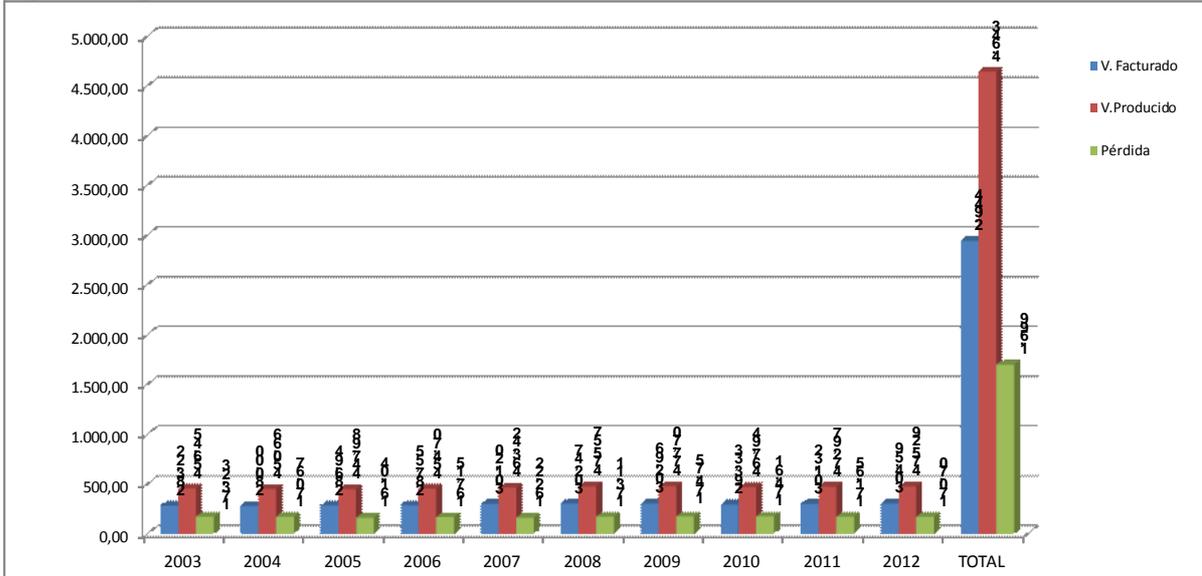
Fuente: Datos de volumen facturado, producido, perdido y valor por mtr.3, informados EAAB.

* El total corresponde al promedio

Teniendo en cuenta los datos reflejados en la información suministrada por la CRA, este ente de control analizó el volumen facturado, producido, perdido y valor por metro

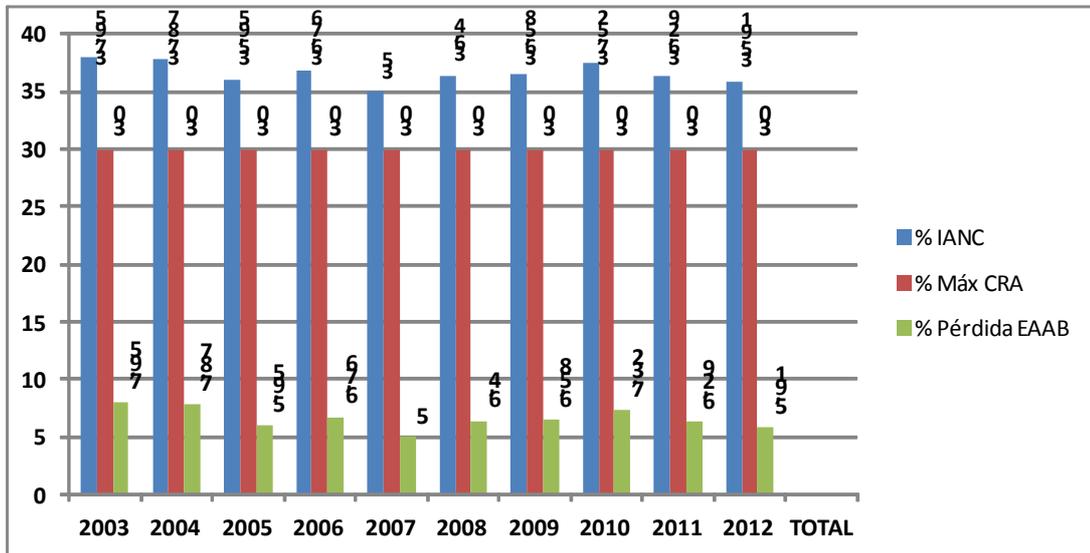
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cúbico, informados por la EAAB en la presente visita fiscal, como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: Datos de volumen facturado, producido, perdido y valor por mtr.3, informados EAAB.

GRÁFICO N° 1
VOLÚMENES DE AGUA (MILLONES DE METROS 3)



Fuente: Datos de volumen facturado, producido, perdido y valor por mtr.3, informados EAAB.

GRÁFICA N° 2
PORCENTAJE IANC

2.2.1 Hallazgo Administrativo Por Pérdida de Agua

De acuerdo al cuadro N° 8, se observa que en el periodo 2003 a 2012, el volumen de agua producida por la EAAB fue de 4.643 millones de metros cúbicos, el volumen de agua facturada 2.944 millones de metros cúbicos, presentándose una pérdida total de 1.699 millones de metros cúbicos de agua, que frente a la norma reguladora expedida por la CRA, Art. 2.4.3.14 de la Res. 151 de 2001, en donde se estipula que “*el nivel máximo de agua no contabilizada **que se aceptará para el cálculo de los costos de la prestación del servicio de acueducto será del 30%...***” (negrilla fuera de texto), se presenta una pérdida neta de agua de 306.32 millones de metros cúbicos en el periodo analizado, observándose que dicha pérdida supera el porcentaje máximo de agua no contabilizada para ser aceptada como costos para definir la tarifa de la prestación del servicio de acueducto, por lo que el porcentaje que exceda a dicho nivel obedece sin lugar a equívocos, a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, para disminuir las pérdidas de agua al nivel máximo admitido, situación causada al omitir la realización de acciones de control e interventoría, deficiencia que ha generado costos por encima del IANC entre el año 2003 y junio de 2012 por 518.698 millones de pesos.

En respuesta 30100-2012-0490 de la EAAB radicada con el N° 1-2012-33378 en la Contraloría de Bogotá, el sujeto de control menciona que: “*en Bogotá las pérdidas de agua se han bajado de 219 Millones de metros cúbicos anuales en 1993 a 177 Millones en Agosto de 2009*”. Y “*Si bien se ha obtenido una reducción en el volumen de pérdidas de 42 Millones de Metros cúbicos, es decir del 20% del volumen de pérdidas que se presentaba en 1993, el IANC ha pasado de 39.33% en 1993 a 37.03% en el 2009*”, respuesta que no es precisa puesto que en el análisis de la Contraloría se tomaron diez años entre el 2003 y el año 2012, donde los gestores particulares entraron a manejar las diferentes zonas que les fueron asignadas, con una reducción del IANC para ese periodo del 2.04% como se dijo anteriormente, pero si se observa la respuesta, la reducción real que se presentó entre los años 1997 y 2002, antes de entrar los gestores, la reducción del IANC fue del 3.31% al pasar del 39.33% al 36.02% en seis años, mientras que comparada la anterior reducción de pérdida de agua con el periodo contratado con los gestores particulares, se pasó del 36.02% en el año 2002 con la operación de la EAAB, al 35.91% en el año 2012 con los particulares, es decir casi igual al nivel presentado en el año 2002.

De otra parte, la EAAB manifiesta también en su respuesta que: “*Las cifras de la Empresa soportan la conclusión gremial nacional así como la conclusión de las entidades internacionales de que el IANC no es un indicador adecuado para medir o evaluar la gestión de pérdidas*”, afirmación que es diferente con lo expresado por la CRA en documento de trabajo presentado en el año 2009 donde se expresa que: “*El indicador IANC (Índice de Agua No Contabilizada) se considera básico para evaluar la gestión de la empresa en términos de competitividad y eficiencia económica, en el sentido que establece la Ley 142 de 1994, según la cual las personas prestadoras de servicios públicos no pueden transferir en las tarifas que cobran a los usuarios **los sobrecostos de una gestión ineficiente**. En éste sentido, la misma*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ley establece que las tarifas deben aproximarse a lo que serían en un mercado competitivo”. (Negrilla fuera de texto).

Por último en el oficio 10200-2012-1308 de septiembre 13 de 2012, la EAAB manifiesta en el literal “b”, “Que el programa de control de pérdidas técnicas y comerciales que la empresa adelante, permitirá la disminución del indicador de agua no contabilizada”, afirmación que confirma la deficiencia evidenciada por la Contraloría de Bogotá, pero que se establece como un compromiso de parte de la EAAB, para mejorar este indicador.

2.3 PERDIDAS COMERCIALES DE AGUA

Gestión de la EAB-ESP Respecto a los Predios Taponados en Estado de Instalación No. 3:

Con el objeto de establecer las posibles causas que originan las pérdidas comerciales de agua en la EAAB-ESP, se tomó del sistema de información SAP / R3, aquellos predios que presentan estado de instalación No. 3, que significa: “cortado con dispositivo”

Los predios que registra el sistema de información comercial han sido suspendidos debido a que el usuario no realizó el pago del servicio de acueducto y alcantarillado de manera oportuna, en los términos establecidos en la Ley de servicios públicos² y contrato de condiciones uniformes, incumplimiento que determinó el corte del servicio con dispositivo, figurando en el sistema de información comercial como predio taponado.

Es importante señalar que a los predios que mantienen el servicio suspendido en estas condiciones, no se les genera factura de cobro por parte de la EAAB-ESP y al estar en este estado, debería continuar registrando la misma lectura tomada al momento del proceso de suspensión y por consiguiente no deben presentar ningún consumo; sin embargo, producto de la revisión se evidenció que han presentado aumento del consumo al tomar la lectura con posterioridad a la fecha del taponamiento, evidenciando que el usuario en realidad cuenta con servicio activo, sin realizar ningún pago por el servicio del agua consumida.

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

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para el caso, fue seleccionada la zona de servicio número 3³, obteniendo un total de 20.027 predios en estado de instalación No. 3, es decir taponados; de los cuales se tomaron aquellos predios que presentaron una diferencia superior a 49 m³ entre la lectura registrada en el momento de realizar el taponamiento y la lectura del medidor registrada en el año 2012 (periodo de facturación entre el 01/02/12 a 30/04/12), que arrojó un total de 197 predios y determinó una diferencia en metros cúbicos de 111.645 m³, es decir un total de \$370.029.255 dejados de facturar y cobrar por la empresa a través del gestor zonal, por concepto del servicio de acueducto y alcantarillado.

CUADRO N° 9

CONSOLIDADO CUENTAS TAPONADAS CON CONSUMO			
Total Diferencia en m ³	Costo Servicio de Acueducto	Costos Servicio de Alcantarillado	Total
111.645	225.384.415	144.644.840	370.029.255

Fuente: Sistema de Información Comercial SAP R/3

Cálculo realizado por la contraloría de Bogotá con tarifas vigentes 2012.

Con el objeto de confirmar esta anomalía, fue seleccionada el 10% de las cuentas contrato⁴ para realizar visita a los predios de aquellas cuentas que presentaron una diferencia superior a los 500 m³ entre la lectura registrada en el taponamiento y la lectura del medidor registrada en el año 2012 (periodo de facturación entre el 01/02/12 a 30/04/12), que determinó un total de 22 cuentas contrato.

Con el apoyo logístico y técnico proporcionado por la EAAB-ESP que suministró inspector y vehículo oficial de la zona 3, se realizó las visitas a las 22 cuentas contrato seleccionadas observándose que la totalidad de los predios en estado taponados, fueron encontrados en estado activo, es decir, que presentan el servicio activo con continuo consumo de agua potable y el uso del alcantarillado, lo que se tipifica de acuerdo al artículo 256 del Código Penal como presunto fraude de fluidos por parte del usuario.

Adicionalmente como resultado de la muestra, se estableció que la empresa a través del gestor zonal dejó de facturar por la prestación del servicio un total de \$ 122.541.301, por concepto de acueducto \$74.598.416 y por alcantarillado \$47.942.885, lo anterior por falta de gestión efectiva de parte de la EAAB-ESP en el proceso de verificación, seguimiento e interventoría de los predios en estado 3 - taponados con dispositivo.

³ Esta zona de servicio está siendo operada por la firma contratista Proactiva de Servicios Integrales, la cual se encarga igualmente de la operación de la zona de servicio No. 4

⁴ El 10% de los predios seleccionadas para visita a terreno, se refieren a las 215 cuentas contrato tomadas en la muestra selectiva citada.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otra parte, es de indicar que estos 22 predios examinados presentan de acuerdo con la información reportada del sistema de información comercial unas deudas que ascienden a \$105.171.014, que a la fecha no han sido recuperados.

**CUADRO N° 10
RESULTADO DE LAS CUENTAS CONTRATO REVISADAS EN TERRENO**

CUENTAS CONTRATO QUE FIGURAN EN EL SAP / R3 EN ESTADO "TAPONADAS CON DISPOSITIVO" Y DE ACUERDO CON VERIFICACIÓN EN TERRENO SE ENCUENTRAN ACTIVAS

No.	(1) Cuenta Contrato	(2) Lectura de Taponamiento en SAP / R3	(3) Lectura en Terreno (29-08-2012) (30-08-2012)	(4) (3-2) Diferencia en m³	(5) Cargo Fijo Enero 2012 Acueducto	(6) Cargo Fijo Enero 2012 Alcantarill	(7) Valor m³ Alcantarill	(8) Valor m³ Acueducto	(9) (4*7 + 6) Total Alcantarill	(10) (4*8 + 5) Total Acueducto	(11) Fecha de Corte en SAP / R3	(12) Número de Serie medidor	(13) Fecha Visita Terreno	(14) Valor Deuda en SAP / R3
1	11213067	888	3403	2515	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 3.237.770	\$ 5.036.735	19.06.2000	ILEGIBLE	29.08.2012	\$ 11.079.996
2	11541032	31	8597	8566	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 11.013.305	\$ 17.126.633	27.12.2007	20CT108598	30.08.2012	\$ 0
3	11663427	360	2598	2238	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 2.881.825	\$ 4.483.289	19.12.2007	6015IB083161	29.08.2012	\$ 2.026.815
4	11203671	749	1811	1062	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.370.665	\$ 2.133.641	28.08.2007	10000250	30.08.2012	\$ 4.103.021
5	11448625	1050	2917	1867	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 2.405.090	\$ 3.742.031	22.12.2009	6015IB093625	30.08.2012	\$ 115.218
6	11060268	859	2628	1769	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 2.279.160	\$ 3.546.227	23.02.2011	A10S149285	30.08.2012	\$ 2.647.950
7	10108672	787	1808	1021	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.317.980	\$ 2.051.723	03.04.2008	5015IB011696	30.08.2012	\$ 5.307.902
8	10160992	280	1682	1402	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.807.565	\$ 2.812.961	11.12.2005	10191692	29.08.2012	\$ 4.543.082
9	10534614	5851	6779	928	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.198.475	\$ 1.865.909	30.09.2007	1799044	29.08.2012	\$ 536.590
10	10002951	470	1465	995	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.284.570	\$ 1.999.775	24.10.2007	5015IB022227	29.08.2012	\$ 6.000.918
11	10050873	1241	2316	1075	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.387.370	\$ 2.159.615	17.02.2010	6015IB083355	30.08.2012	\$ 5.177.388
12	10096682	2555	4175	1620	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 2.087.695	\$ 3.248.525	28.06.2006	10080348	30.08.2012	\$ 20.603.581
13	10023492	168	3474	3306	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 4.254.205	\$ 6.617.153	19.12.2008	2020IB002282	30.08.2012	\$ 552.564
14	10205308	6351	7429	1078	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.391.225	\$ 2.165.609	01.01.2008	98AB237906	30.08.2012	\$ 1.629.980
15	10140719	1080	2285	1205	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.554.420	\$ 2.419.355	23.01.2009	10138411	29.08.2012	\$ 5.663.000
16	10215133	1690	2755	1065	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.374.520	\$ 2.139.635	10.07.2008	5015IB043798	29.08.2012	\$ 5.798.656
17	10233485	2776	4571	1795	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 2.312.570	\$ 3.598.175	15.07.2007	1015IB007380	29.08.2012	\$ 12.947.936
18	10790832	173	1072	899	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.161.210	\$ 1.807.967	22.11.2006	5015IB0449980	29.08.2012	\$ 4.066.906
19	10881588	2350	2912	562	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 728.165	\$ 1.134.641	15.03.2009	93AB543317	29.08.2012	\$ 3.052.666
20	10468909	6241	7072	831	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.073.830	\$ 1.672.103	15.07.2008	8119072	29.08.2012	\$ 2.322.195
21	10198538	2743	3528	785	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 1.014.720	\$ 1.580.195	07.01.2010	B1046042	29.08.2012	\$ 3.434.963
22	10017923	1534	2157	623	\$ 11.765	\$ 5.995	\$ 1.285	\$ 1.998	\$ 806.550	\$ 1.256.519	08.07.2006	99CT009234	29.08.2012	\$ 3.559.687
Totales										\$ 47.942.885	\$ 74.598.416			\$ 105.171.014

Fuente: Información base tomada del sistema de información SAP / R3 EAAB-ESP con verificación y cálculos realizados por la Contraloría de Bogotá, soportados con visita a los predios seleccionados
Cálculo realizado por la contraloría de Bogotá con tarifas vigentes 2012.

2.3.1 Hallazgo Administrativo por Pérdida Comercial de Agua

De acuerdo a lo anterior, en el caso específico de la zona de servicio No. 3, la cual fue seleccionada para el examen, se encontró una diferencia en metros cúbicos de 111.645 m³, hecho causado por la falta de gestión efectiva de parte del gestor particular en el seguimiento verificación y control de las cuentas contrato registradas en el sistema de información comercial en estado “*taponadas con dispositivo*”, determinado una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, por omisión del gestor de la zona 3 de la EAAB, Proactiva de Servicios Integrales S.A. ESP. ,respecto a los predios en estado de instalación No. 3 “ - “*cortado con dispositivo*”, debido a que en el sistema de información comercial de la EAAB-ESP se encuentran registrados predios taponados por incumplimiento en el pago del servicio de acueducto y alcantarillado, pero que no obstante se evidenció que en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

realidad se encuentran activos o conectados y han seguido consumiendo agua potable y utilizando el alcantarillado, sin que sean cobrados por la empresa por el hecho de no ser facturados, como se confirmó en las lecturas obtenidas entre la fecha de corte y la fecha actual en el sistema de información (periodo de facturación entre el 01/02/12 a 30/04/12), hecho corroborado selectivamente con la fecha de visita realizada al predio, lo que se tipifica como un presunto fraude de fluidos de acuerdo al artículo 256 del Código Penal por parte del usuario y de la gestión ineficiente de parte del gestor particular, en la ejecución del proceso de control de pérdidas comerciales, obligación estipulada en la cláusula 2 – objeto del contrato firmado con la EAAB, falta de gestión que de acuerdo con el cálculo realizado por la Contraloría, se corre el riesgo de no recuperar el valor por agua consumida en la suma de \$370.029.255. (Cuadro 11).

CUADRO 11
CONSOLIDADO DE CUENTAS CONTRATO QUE DESDE EL AÑO 2005 SE ENCUENTRAN
EN ESTADO TAPONADOS SIN QUE LA EAAB-ESP REALICE EL COBRO DEL SERVICIO

Año	No. Cuentas Contrato	Total Alcantarillado	Total Acueducto	Total	% Partic.
2005	2	\$ 2.005.025	\$ 3.122.428	\$ 5.127.453	1,4%
2006	17	\$ 18.754.975	\$ 29.202.973	\$ 47.957.948	13,0%
2007	23	\$ 37.260.250	\$ 57.990.817	\$ 95.251.067	25,7%
2008	24	\$ 28.745.410	\$ 44.753.844	\$ 73.499.254	19,9%
2009	28	\$ 18.232.390	\$ 28.417.304	\$ 46.649.694	12,6%
2010	65	\$ 23.822.935	\$ 37.200.253	\$ 61.023.188	16,5%
2011	34	\$ 14.572.700	\$ 22.741.646	\$ 37.314.346	10,1%
2012	4	\$ 1.251.155	\$ 1.955.150	\$ 3.206.305	0,9%
Totales	197	\$ 144.644.840	\$ 225.384.415	\$ 370.029.255	100,0%

Fuente: Cálculos elaborados por el Equipo Auditor de la Contraloría de Bogotá

Valoradas las consideraciones presentadas por la EAAB-ESP como respuesta al informe preliminar⁵⁵, no se desvirtúa lo señalado por la Contraloría en razón que en dicho informe, se señala que predios tienen alteraciones por utilización del servicio de agua estando taponadas, mientras que en la respuesta lo hacen de manera general: *“Revisadas las 197 cuentas contrato las diferencias de lectura encontradas ya fueron cargadas al usuario, de los cuales 15 realizaron acuerdo de pago incluidos los valores por defraudación, las restantes se cobran en la factura de consumo.”*, sin aportar pruebas detalladas de los usuarios relacionados por este Ente de Control

⁵⁵ Comunicación 30100-2012-0490 con número de radicación 1-2012-3378 del 12 de septiembre de 2012.

2.4 CONCLUSIONES

De la Visita Fiscal se puede concluir referente a la experiencia de trasladar funciones y procesos relacionados con la administración y operación del acueducto y alcantarillado domiciliario a partir del año 2003 a los gestores privados, que con respecto a la administración y atención a los usuarios se ha mejorado positivamente, indicadores que quedan para seguir siendo mejorados a partir del año 2013.

En lo concerniente a la parte técnica y comercial, el indicador de aguas no contabilizadas es deficiente, pues no se ha observado con la operación de los gestores privados, medidas de control e interventoría eficientes para disminuir el IANC, al porcentaje de pérdidas aceptado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, pérdidas que en últimas están afectando el patrimonio público y que se requiere para la solución de este problema se tomen acciones contundentes de parte de la administración de la EAAB.

No se puede aceptar el argumento presentado por la EAAB según respuesta 30100-2012-0490 sobre las pérdidas de agua de otras ciudades, donde se afirma: *“que los niveles de IANC que presentan otras empresas como Empresas Públicas de Medellín, EMCALI y AAA de Barranquilla pueden llegar a ser incluso superiores a los niveles de pérdidas en Bogotá”*, puesto que se puede contra-argumentar que el índice IANC de los países desarrollados es del 15%, o decir que en la Empresa Aguas de Manizales la estadística muestra que el IANC no supera el 28.1%.

Es pertinente para el plan de mejoramiento que la EAAB-ESP evalúe las situaciones descritas con anterioridad a la liquidación de los contratos de gestión que terminan el 31 de diciembre de 2012, para que la Directiva de la EAAB, establezca las respectivas responsabilidades y tome las acciones necesarias para permitir que los recursos que se deben generar al evitar que se sigan presentando las pérdidas de agua por encima del nivel permitido, sean recuperados para el presupuesto de la EAAB-ESP.

Estos hechos que han afectado de manera negativa el índice de agua no contabilizada (IANC), los ingresos operativos de la EAAB-ESP, las obligaciones contractuales de parte de los gestores zonales y la gestión comercial, entre otras, han convertido a la EAAB hasta el momento, en una empresa ineficaz e ineficiente para disminuir las pérdidas de agua de parte de los administradores, pasando del índice promedio del 36.6% de índice de aguas no contabilizadas en los últimos diez años, al 30% como nivel máximo aceptado de pérdida (ver cuadro N° 8 Máximas Pérdidas Admisibles por la CRA), con lo cual se evitaría que la empresa siga perdiendo un promedio de \$52.000 millones de pesos por año.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las pérdidas de agua no pueden tomarse como una situación tangencial, o un problema que no tiene solución, teniendo en cuenta que es imprescindible preservar las fuentes de origen y evitar su despilfarro.

Respecto al fraude en las pérdidas comerciales de agua, los usuarios en varios casos rompen los sellos con que es suspendido el servicio y se conectan nuevamente a la red de acueducto, con el beneficio de obtener el servicio de agua por varios años sin tener que pagar por esta contraprestación a sabiendas que la Empresa de Acueducto en el supuesto estado que figura en el sistema como taponado con dispositivo no genera factura de cobro y adicionalmente sin mostrar preocupación por cancelar la deuda que tiene pendiente con la EAAB-ESP⁶.

Es preocupante para este ente de control, que a la fecha se presenten casos de predios taponados hace más de siete (7) años sin definir una solución efectiva a dichas irregularidades, aun cuando se cuenta con un sistema de información comercial que permite hacer seguimiento y control a esta clase de desviaciones.

⁶ De acuerdo al resultado de las visitas realizadas a los 22 predios taponados con dispositivo se estableció que 11 de estas cuentas contrato presentan deudas que superan los cuatro \$4,0 millones y otros casos que superan los \$10,0 y 20,0 millones.